T8 5/51

Т 8 5/51

Ш. Боржо.

Д 7405
31/XII 19г.

УЧРЕЖДЕНІЕ
И
ПЕРЕСМОТРЪ КОНСТИТУЦІЙ.

Переводъ П. Высоцкой
подъ редакціей Ѳ. Ѳ. Кокошкина.

Москва
31.12.19.

Москва.
Изданіе М. и С. Сабашниковыхъ
1918.

6-Б-82

БИБЛИОТЕКА
Государ Историч. Музея
№ 2407.
6 " V 1935 г.

Т-ВО СКОРОПЕЧ. А. А. ЛЕВЕНСОНЪ, МОСКВА.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Конституція есть основной законъ, согласно съ которымъ организовано государственное правленіе и который регулируетъ отношенія индивидовъ или юридическихъ лицъ къ обществу. Она можетъ либо быть кодифицирована въ письменномъ актѣ, а именно въ одномъ или нѣсколькихъ офиціальныхъ документахъ, изданныхъ въ извѣстную эпоху верховной властью, либо являться болѣе или менѣе опредѣленнымъ результатомъ цѣлаго ряда узаконеній, указовъ, судебныхъ рѣшеній, прецедентовъ, традицій различнаго происхожденія и неодинаковаго значенія. Большая часть современныхъ конституцій относится къ первой категоріи; примѣромъ второго рода конституцій служитъ англійская, древнѣйшая изъ всѣхъ, отъ которой ведутъ свое начало всѣ другія. Подобно тому, какъ частное право Соединеннаго Королевства не кодифицировано, и конституція его—неписанная. Рѣшеніе парламентскаго большинства, постановленіе высшаго суда могутъ расширить или сузить ее. Эта конституція находится въ постоянномъ процессѣ образованія. Она—барьеръ, который подается подъ давленіемъ обстоятельствъ, когда это давленіе достигаетъ извѣстной степени напряженія, но который никогда не ломается; она устойчива несмотря или, можно сказать, вѣрнѣе, въ силу своей податливости. Можно изучать развитіе англійской конституціи, но нельзя говорить объ ея установленіи въ строгомъ смыслѣ этого слова или объ ея пересмотрѣ. Парламентъ—это сложная власть, въ дѣятельности которой участвуютъ совмѣстно король, лорды и палата общинъ,—независимъ и неограниченъ въ своихъ постановленіяхъ. Но онъ не создаетъ конституціи. Онъ можетъ издавать законы, составляющіе ея часть, но не устанавливаетъ самой конституціи и никогда не пересматриваетъ систематически ея.

Этотъ порядокъ, являющійся продуктомъ политической эволюціи феодальной монархіи, въ которой преемственность государственнаго права никогда не порывалась безвозвратно, имѣетъ восторженныхъ поклонниковъ какъ среди либераловъ, такъ и въ консервативномъ лагерѣ. Тѣ и другіе—и, можетъ быть, прежде всего консерваторы—должны будутъ признать опасность этой системы, по мѣрѣ того какъ Англія будетъ итти все далѣе по пути демократіи. Неписанная конституція не представляетъ въ своемъ цѣломъ опредѣленной, конкретной мишени для нападокъ тѣхъ, кто хочетъ обновить ее. Но такъ какъ отъ обычной компетенціи парламента зависитъ прибавить или убавить что-либо въ ней силой простого постановленія, то этой конституціи могутъ быть нанесены косвенные удары, и тѣмъ сильнѣе, что они обнаруживаются не сразу и незамѣтны для всѣхъ.

Настоящій трудъ посвященъ разсмотрѣнію учредительной функціи государства въ тѣхъ странахъ, гдѣ возможно выдѣлить эту функцію и сдѣлать ее предметомъ особаго изученія. Мы ограничимся государствами, въ настоящее время все болѣе и болѣе многочисленными, государственное право которыхъ дастъ возможность подвергнуть учредительную власть отдѣльному разсмотрѣнію, и гдѣ политическія учрежденія зиждутся на основныхъ законахъ, источникомъ которыхъ служитъ эта власть. Авторъ стремился встать на объективную, строго научную, исключительно интернаціональную точку зрѣнія и не подходить къ различнымъ системамъ, составлявшимъ предметъ его изученія, съ задней мыслью свести ихъ къ системѣ, дѣйствующей въ томъ или другомъ отдѣльномъ государствѣ.

Что касается метода, которому мы слѣдовали, читатель увидитъ, что значительное мѣсто отведено имъ исторіи. Новая школа, среди представителей которой мы встрѣчаемъ наиболѣе видныхъ нѣмецкихъ ученыхъ, поставила себѣ задачей разрѣшать проблемы государственнаго права, почти совершенно устраняя историческія соображенія. Она положила начало такъ-называемому «юридическому» методу. Здѣсь не мѣсто входить въ обсужденіе результатовъ, къ которымъ пришла эта школа относительно конституціи той или другой страны, взятой въ отдѣльности. Эти результаты замѣчательны во многихъ отношеніяхъ, но скорѣе, можетъ быть, благодаря значенію людей, пользующихся этимъ методомъ, чѣмъ въ силу достоинствъ

самого метода. Но нельзя не признать, что въ области сравнительнаго законодательства указанные пріемы изслѣдованія способны привести къ самымъ нежелательнымъ послѣдствіямъ. Ничто не можетъ такъ ввести въ заблужденіе, какъ сближеніе учрежденій различныхъ обществъ, если оно сдѣлано съ чисто юридической точки зрѣнія. Такой пріемъ можетъ имѣть преимущества при изученіи административнаго права, но сопряженъ съ крайними неудобствами въ примѣненіи къ конституціонному праву. Преобладающимъ элементомъ закона въ этой области является его политическій характеръ и, чтобы правильно оцѣнить его значеніе, надо прежде всего обратиться къ исторіи.

Современныя конституціи не являются, какъ лучшіе въ наше время кодексы частнаго права, результатомъ систематическаго труда юристовъ. Иногда онѣ были продуктомъ теоретическихъ построеній, но въ гораздо меньшей степени, чѣмъ обыкновенно это думаютъ; и во всякомъ случаѣ онѣ никогда не были исключительно результатомъ теоріи. Даже въ вѣкъ философовъ конституціи по своему содержанію были, во многихъ отношеніяхъ, произведеніемъ времени и обстоятельствъ. Въ настоящее время онѣ всецѣло таковы. Это—великія страницы народной жизни, которыя невозможно понимать правильно внѣ этой книги, въ которую онѣ были вписаны. Пытаясь сдѣлать сближенія, сравнивать основные законы одной страны съ такими же законами другой, безъ ближайшаго разсмотрѣнія ихъ происхожденія, мы рискуемъ впасть въ крупнѣйшія недоразумѣнія, можемъ, какъ въ баснѣ Лафонтена, принять Пирей за имя человѣка.

Чтобы оцѣнить ту или иную конституціонную систему, необходимо разсмотрѣть возникновеніе основного закона, ее установляющаго, или прослѣдить эволюцію обычнаго права, съ которымъ она связана, съ цѣлью дать себѣ ясный отчетъ въ основныхъ началахъ, изъ которыхъ она исходитъ. А это невозможно иначе, какъ путемъ изысканій, подчасъ встрѣчающихся съ большими трудностями, но представляющихъ единственный способъ выяснить читателю предпосылки заключенія, основанныя на фактахъ дѣйствительности, а не на болѣе или менѣе произвольныхъ теоріяхъ.

Цѣль этой книги показать, къ какимъ результатамъ можетъ

привести такая работа. Главное мѣсто въ ней займетъ законодательство странъ, государственное право которыхъ основано на началѣ верховенства народа, такъ какъ государства этого типа являются родиной писанныхъ конституцій, и имъ принадлежитъ идея предусмотрѣть въ законѣ способы установленія и пересмотра конституціи.

I.

Происхожденіе, распространеніе и характеръ писанныхъ конституцій.

I.

ГЛАВА I.

Народное соглашеніе солдатъ Кромвеля.

Представленіе о конституціи, которое можно назвать французскимъ, а именно идея кодифицированнаго государственнаго права, строго отличающагося отъ обыкновеннаго законодательства, лежитъ въ настоящее время въ основѣ современнаго государства; только Великобританія и Венгрія составляютъ исключеніе изъ этого общаго правила. Революція распространила этотъ принципъ въ Европѣ. Однако не надо забывать, что идея писанной конституціи возникла много раньше 1789 г. и родиной ея не была Франція.

Въ извѣстномъ смыслѣ зачатки этой идеи восходятъ къ Среднимъ вѣкамъ, пожалуй, даже къ античному праву, къ знаменитому *lex regia*, являвшемуся источникомъ всемогущества римскихъ императоровъ. Но этотъ законъ былъ лишь формулой передачи верховенства безъ всякихъ условій, нѣчто въ родѣ полной довѣренности, дающій государю *imperium* и *potestas* безъ какихъ бы то ни было ограниченій и предѣловъ. Что касается Среднихъ вѣковъ, то имъ были извѣстны только хартіи, утверждающія вольности, дарующія льготы, жалующія привилегіи отдѣльнымъ лицамъ или корпораціямъ: крупнымъ вассаламъ, чинамъ королевства, городамъ, общинамъ, религіознымъ братствамъ, торговымъ компаніямъ, ремесленнымъ цехамъ. Среднимъ вѣкамъ незнакомы конституціи, столь обычныя для насъ, провозглашающія права каждаго гражданина, ограничивающія верховную власть въ пользу всѣхъ. Первыми конституціями, которыя мы встрѣчаемъ въ исторіи современнаго государственнаго права, были основные законы, установленные англійскими колоніями послѣ освобожденія ихъ отъ опеки Англіи. Онѣ послужили образцомъ для французскаго Національнаго Собранія, которое кодифицировало результаты своихъ работъ и заставило короля принять ихъ во имя верховенства народа. Весьма важно поэтому съ точностью опредѣлить возникновеніе этихъ конституцій, установить, откуда американцы взяли начала,

лежащія въ ихъ основѣ. Такое изслѣдованіе дастъ намъ возможность лучше уловить ихъ характеръ, лучше понять значеніе того нововведенія, которое онѣ принесли съ собой и которое было освящено успѣхомъ революціи.

«Война за освобожденіе Америки не была борьбой двухъ народовъ, англичанъ и американцевъ, какъ всѣ событія, характеризующія прогрессъ англо-саксонской расы; это была борьба двухъ партій: съ одной стороны — консерваторовъ обѣихъ странъ, съ другой — либераловъ; нѣкоторыя изъ наиболѣе ожесточенныхъ сраженій въ этой борьбѣ произошли въ британскомъ парламентѣ». «Исторія событій, которыя привели къ великой пуританской революціи XVII ст., — одна и та же у обоихъ народовъ. Но во времена реакціи, наступившей вслѣдъ за возвращеніемъ реставрированной династіи, та часть англійской расы, которая осталась ждать въ отечествѣ исхода конфликта, снова подпала подъ власть абсолютизма, а послѣ восшествія на престолъ Вильгельма III перешла подъ господство старинныхъ фамилій партіи виговъ. Тѣ же, кто переселился въ колоніи, оставили позади себя всѣ монархическія учрежденія какъ въ государствѣ, такъ и въ церкви. Они установили у себя демократическія учрежденія. И либеральная партія вовлекла страну въ длинную и дорого стоившую войну за независимость не для пріобрѣтенія, а для защиты этихъ демократическихъ учрежденій».

Эта страница заимствована у Меллена Чемберлэна, бывшаго директора бостонской библіотеки и сотрудника новаго и цѣннаго труда Жюстина Виндзора по исторіи обѣихъ Америкъ [1]). Трудно болѣе ясно указать истинный характеръ американской революціи. Великая борьба, разъединившая съ конца XVI ст. англо-саксонскую расу, — борьба, первые побѣжденные въ которой основали колоніи Новой Англіи и которая привела въ 1648 г. къ осужденію Карла I, — въ основѣ своей была чисто религіозной борьбой. Она завязалась на другой же день послѣ реформаціи между людьми, которые восприняли начала этой послѣдней со всѣми ихъ послѣдствіями и прониклись ея новымъ духомъ, съ одной стороны, и съ другой стороны — тѣми, кто, сохраняя вѣрность сначала компромиссу Генриха VIII, разорвавшаго съ Римомъ, не переставая быть противникомъ Лютера, а потомъ компромиссу Елизаветы, церковь которой была основана на епископатѣ и церковномъ главенствѣ короны, остались защитниками церковной іерархіи и абсолютной власти. Пуритане, или нон-

[1]) Narrative and critical history of America. Londres, 1886—89, Vol. VI, 1—2.

конформисты, какъ назвали съ самаго начала протестантовъ, сдѣлали предметомъ своихъ нападеній обряды англиканской церкви, а вскорѣ потомъ — епископатъ и церковное главенство короля. Рано или поздно споръ долженъ былъ утратить свой исключительно религіозной характеръ, такъ какъ главой церкви былъ государь и интересы ея были неразрывно связаны съ интересами государства. Политическая агитація началась уже при Елизаветѣ, обострилась при Іаковѣ I, теоретикѣ королевскаго благоусмотрѣнія, а при его сынѣ, послушномъ ученикѣ отца, превратилась въ открытый и вскорѣ восторжествовавшій мятежъ. Съ этого момента дѣло нонконформистовъ стало дѣломъ свободы.

На кульминаціонной точкѣ пуританской революціи, когда Кромвель, выдвинутый демократическимъ движеніемъ, былъ еще вынужденъ слѣдовать за нимъ, чтобы стать хозяиномъ положенія, явился на свѣтъ любопытный проектъ конституціи, — это было *Народное соглашеніе* (Agreement of the people), — который армія представила на одобреніе палаты общинъ съ тѣмъ, чтобы потомъ подвергнуть его народному голосованію. Идея его составителей, ясно выраженная въ самомъ документѣ и комментированная въ брошюрахъ того времени, заключалась въ установленіи высшаго закона, поставленнаго выше посягательствъ парламента, ограничивающаго власть этого послѣдняго и объявляющаго въ формѣ точныхъ ограниченій тѣ права, которыя нація оставляетъ за собой и которыхъ не можетъ коснуться, не совершая преступленія, ни одна власть. Это «Народное соглашеніе» должно было получить личное согласіе всѣхъ гражданъ предусмотрѣннымъ въ немъ особымъ порядкомъ. Его обнародованіе зависѣло отъ принятія его народомъ [1]). Въ предварительномъ проектѣ, принятомъ отдѣльными полками и представленномъ въ 1647 г. общему совѣту арміи, мы встрѣчаемъ слѣдующую замѣчательную декларацію:

«Полномочія нынѣшняго парламента и всѣхъ представителей народа въ будущемъ подчиняются исключительной власти ихъ довѣрителей и распространяются, безъ согласія или содѣйствія какого-либо лица или учрежденія, на законодательство, установленіе должностей и судебныхъ мѣстъ, на надзоръ за должностными лицами всѣхъ ранговъ, на объявленіе войны и заключеніе мира, вступленіе въ договоры съ иностранными державами и вообще на всѣ права, которыя избиратели въ положительной формѣ или по смыслу уполномочія не оставили за собой».

---

[1]) См. адресъ палатѣ общинъ отъ 20 января 1648—49 г. Cobbetts Parliamentary History of England. Лондонъ, 1808 г., III, 33.

Далѣе въ объявленіи правъ народа мы читаемъ:

«Всѣ законы, изданные или имѣющіе быть изданными, одинаково обязательны для всѣхъ. Никакое различіе, зависящее отъ владѣнія, собственности, привилегій, ранга, рожденія или положенія, не освобождаетъ отъ обыкновеннаго суда, которому всѣ должны быть подчинены» [1]).

Составители «Народнаго соглашенія» представляли собой, если можно такъ выразиться, лѣвое крыло пуританской партіи. Это были индепеденты, составлявшіе большую часть арміи и своей непоколебимой храбростью давшіе Кромвелю побѣду при Мерстенмурѣ и Несби. Ихъ религіозный строй былъ основанъ на конгрегаціонной системѣ. Терпимость ко всѣмъ христіанскимъ вѣроисповѣданіямъ была лозунгомъ ихъ объединенія. Ихъ церкви автономныя, освобожденныя отъ всякой іерархіи, были основаны на соглашеніи (covenant), принятомъ членами общины и игравшемъ роль установительнаго акта конгрегаціи. «Въ силу этого акта, — говоритъ одинъ изъ отцовъ этого ученія, — священнослужители имѣютъ власть надъ народомъ вѣрныхъ, а народъ заинтересованъ въ дѣятельности служителей церкви; въ силу него же каждый членъ конгрегаціи пріобрѣтаетъ права и обязанности по отношенію къ своимъ товарищамъ» [2]).

Главенство въ церкви принадлежитъ по этому ученію общинѣ, и только одной общинѣ, дѣйствующей въ качествѣ представительницы Христа. Собраніе вѣрныхъ, видимый источникъ всякой власти, назначало, путемъ избранія служителей культа, старѣйшинъ, діаконовъ, и само имѣло власть отлученія отъ церкви.

---

[1]) Прежде чѣмъ быть представленнымъ парламенту отъ имени арміи, этотъ проектъ народной конституціи былъ принятъ Кромвелемъ подъ извѣстнымъ давленіемъ со стороны солдатъ. Онъ подвергался нѣсколько разъ обсужденію и переработкѣ. Окончательный текстъ воспроизведенъ у *Gardiner'a* въ The constitutionnel documents of the puritan revolution. Oxford, 1889 г., p. 270[33].

Текстъ же первоначальнаго проекта, болѣе любопытный въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, находится въ брошюрѣ, хранящейся въ *британскомъ музеѣ*: *An Agreement of the people ford firm and present Peace, upon grounds of Common-right and freedome*, s. l. 1647 (Brit. Mus., E. 1948[17]).

Этотъ текстъ не былъ переизданъ въ Англіи. Французскій переводъ его сдѣланъ въ Annales de l'Ecole libre sciences politiques. См. выпускъ отъ 15 апрѣля 1890 г. *Charles Borgeaud*, Premiers programmes de la démoctatie moderne en Angleterre.

[2]) *John. Cotton*, The way of the Churches of Christ. London, 1645, p. 2 (Brit. M., E. 276[13]).

Легко объяснить себѣ, какъ люди, привыкшіе такимъ образомъ къ демократіи въ церкви, стремились осуществить демократію и въ государствѣ. Когда имъ пришлось основывать республику, они принялись за дѣло такъ, какъ-будто бы имъ предстояло основать одну изъ ихъ церковныхъ общинъ. Они хотѣли установить ее на основѣ формальнаго договора, исходящаго отъ политической общины, за которой они естественно были склонны признавать верховную власть. Кромѣ того въ теченіе революціонной борьбы эти демократы, которымъ не разъ угрожала опасность потерять въ пользу парламента то, что было добыто цѣной пролитой крови, пришли путемъ суроваго опыта къ необходимости опредѣленнаго акта, ограничивающаго власть собранія и гарантирующаго права народа.

«Я думаю, — писалъ одинъ изъ ихъ вождей, — что вольности націи не будутъ дѣйствительно обезпечены до тѣхъ поръ, пока не будутъ ясно установлены предѣлы власти и полномочій представителей и существо тѣхъ правъ, осуществленіе которыхъ народъ сохраняетъ за самимъ собой» [1]).

Таковы историческія обстоятельства и идеи, создавшія планъ «Народнаго соглашенія».

Эта конституція, которой не придавалъ значенія ни Кромвель, ни парламентъ, осталась на степени проекта. Тѣмъ не менѣе нѣкоторыя изъ преобразованій, намѣченныхъ въ ней, были приведены въ исполненіе во времена протектората, и въ 1653 г. этотъ образъ правленія былъ опредѣленъ писаной конституціей, именно такъ называемымъ «Актомъ о правленіи», выработаннымъ совѣтомъ офицеровъ [2]).

Необходимость подобнаго акта, поставленнаго внѣ компетенціи парламента, была признана протекторомъ въ слѣдующихъ выраженіяхъ: «Въ каждомъ правленіи должно существовать нѣчто основное, нѣчто подобное постоянной и неизмѣняемой *Великой хартіи*. Основнымъ принципомъ должно быть правило, что парламенты не могутъ объявлять себя постоянными, несмѣняемыми. Какой гарантіей можетъ служить простой законъ для предупрежденія подобнаго бѣдствія, если законодательное собраніе, издавшее его, можетъ его и отмѣнить? Имѣетъ ли такой законъ какіе-либо шансы на продолжительность? Это будетъ гнилая веревка, не спасающая отъ опасности, ибо люди, построившіе зданіе, могутъ его и разрушить».

---

[1]) *John Widman*, Trut's Triumph. London, 1647—48, p. 11 (Brit. Mus. E. 520[33]).

[2]) *Gardiner*, The constitutionnel documents of the puritan revolution. 314, ss.

Изъ урока, который Кромвелю дали его солдаты, онъ забылъ самое существенное, именно, что въ республикахъ, какъ бы сильны онѣ ни были, зданіе, чтобы быть прочнымъ, должно быть основано на волѣ народа. «Instrument of Gouvernement» было создано офицерскимъ совѣтомъ Кромвеля; офицерскій совѣтъ Монка его уничтожилъ. Въ Англіи никогда не было другой писанной конституціи.

ГЛАВА II.

Первыя конституціи американской демократіи въ XVII ст.

Пуританская демократія, чтобы пустить корни и развиваться, нуждалась въ дѣвственной почвѣ. Она нашла ее по ту сторону океана. За пять лѣтъ до восшествія на престолъ Карла I, въ 1620 г., экспедиція бѣглецовъ-конгрегаціоналистовъ покинула старый феодальный міръ. Это были тѣ, кого исторія Америки съ благоговѣніемъ называетъ *отцами-пилигримами*. Непосредственно передъ высадкой и основаніемъ колоніи Новый Плимутъ на берегу страны, получившей названіе Новой Англіи, они заключили между собою политическій договоръ, предложенный для подписи всѣмъ участникамъ экспедиціи. Этотъ договоръ, подобный церковному соглашенію пуританъ (Covenant), явился для колоніи установительнымъ актомъ. «Въ силу настоящаго соглашенія, — заявляли подписавшіе его, — мы будемъ составлять, утверждать и установлять такіе справедливые и равные для всѣхъ законы, указы, акты, статуты и учрежденія, какіе могутъ быть признаны соотвѣтствующими общему благу колоніи, и обѣщаемъ оказывать имъ должное подчиненіе и повиновеніе» [1]).

Съ тѣхъ поръ, въ продолженіе всей первоначальной эпохи колонизаціи, мы встрѣчаемъ цѣлый рядъ подобныхъ актовъ, называемыхъ «установительными соглашеніями» (Plantation covenants), въ силу которыхъ колонисты Новой Англіи организуются въ политическія общины. Одинъ изъ этихъ актовъ вскорѣ получилъ видъ настоящей конституціи. Это былъ основной законъ Коннектикута, составленный въ 1632 г. и такимъ образомъ предшествовавшій нѣсколькими годами «Народному соглашенію» англійскихъ демократовъ. Тѣ же самыя религіозныя идеи играли главную роль въ ихъ выработкѣ. Піонеры Коннектикута отдѣ-

---

[1]) *Ben. Perley Poore*, The Federal and State Constitutions of the United States. Вашингтонъ, 1877, I, 931.

лились отъ болѣе старой колоніи Массачузетса вслѣдствіе нѣкоторыхъ политическихъ разногласій. Послѣдовательные конгрегаціоналисты, передовые демократы, — они первые пришли къ тѣмъ принципамъ, которые поддерживали на ихъ первоначальной родинѣ «индепенденты». Въ 1638 г. ихъ пасторъ Томасъ Гукеръ (Tomas Hooker), иниціаторъ и глава новаго переселенія, развилъ эти положенія въ проповѣди, сохранившейся въ замѣткахъ одного изъ его слушателей:

«Выборъ должностныхъ лицъ принадлежитъ народу въ силу уполномочія отъ самого Бога. Тѣ, кто имѣетъ право избирать должностныхъ лицъ, имѣютъ право опредѣлять границы власти и дѣятельности, къ которымъ они ихъ призываютъ. И прежде всего потому, что начало власти заключается въ свободномъ соглашеніи народа» [1]).

Конституція, составленная примѣнительно къ этой формулѣ, 250-тилѣтнюю годовщину которой праздновали въ Гартфордѣ въ 1889 г., извѣстна въ Соединенныхъ Штатахъ подъ именемъ «Основныхъ декретовъ Коннектикута» (Fundamental Orders of Connecticut). Она была вотирована и принята на общемъ собраніи жителей Виндзора, Гартфорда, Вистерфельда. Точно так-же были приняты главнѣйшія поправки, внесенныя впослѣдствіи. Текстъ былъ помѣщенъ въ офиціальномъ сборникѣ, обнародованномъ въ 1877 г. по указу вашингтонскаго сената Мы встрѣчаемъ тамъ слѣдующую декларацію: «Зная, что, когда образуется народъ, слово Божіе повелѣваетъ, чтобы для поддержанія мира и единенія было установлено правильное и соотвѣтствующее правительство, согласное съ волей народа, для распоряженія и веденія общественныхъ дѣлъ во всякое время, смотря по надобности, мы вслѣдствіе изложеннаго соединяемся и вступаемъ въ союзъ для образованія государства-республики и объявляемъ какъ за себя, такъ и за нашихъ преемниковъ, а равно за всѣхъ тѣхъ, кто впослѣдствіи могъ бы присоединиться къ намъ, что мы заключили взаимный договоръ единенія и конфедераціи. Мы дѣлаемъ это для того, чтобы поддержать и сохранить свободу и чистоту Евангелія нашего Господа Іисуса Христа, которое мы нынѣ исповѣдуемъ, а также церковный порядокъ, установленный среди насъ согласно съ истиннымъ ученіемъ названнаго Евангелія. Еще дѣлаемъ это и для того, чтобы мы могли быть руководимы и управляемы въ нашихъ гражданскихъ дѣлахъ сообразно съ тѣми законами, указами, эдиктами и декретами, которые будутъ изданы, предписаны и

---

[1]) *Collections of the Connecticut Historical Society*. Гартфордъ, 1860, I, 19, ss.

установлены нижеслѣдующимъ образомъ»[1]). За этимъ введеніемъ слѣдуютъ одиннадцать основныхъ статей, подтверждающихъ верховную власть общаго собранія гражданъ, избраніе должностныхъ лицъ народомъ, ежегодное возобновленіе ихъ полномочій, самоуправленіе общинъ и т. д. Сходные документы находятся въ архивахъ колоніи Родъ-Айленда, первыя учрежденія котораго были основаны другими выходцами изъ Массачузетса подъ вліяніемъ Рожера Вильямса, перваго апостола свободы совѣсти. Въ 1641 г. общее собраніе колонистовъ дикаго острова, который до сихъ поръ носитъ индѣйское имя Акиднекъ, приняло нижеслѣдующее постановленіе: «Рѣшено и единогласно принято, что правленіе, установляемое настоящимъ политическимъ обществомъ, во славу нашего государя, на этомъ островѣ и въ зависящей отъ него области, есть демократія или народное правленіе, что значитъ, что совокупности гражданъ, созванныхъ въ правильное собраніе, или большинству ихъ, принадлежитъ власть составлять и установлять справедливые законы, которымъ они будутъ подчиняться, и выбирать изъ своей среды должностныхъ лицъ, обязанныхъ наблюдать за тѣмъ, чтобы законы примѣнялись нелицепріятно ко всѣмъ, безъ всякаго различія»[2]).

И здѣсь эра «народнаго правленія» открывается пуританами-конгрегаціоналистами.

Колонистамъ Коннектикута и Родъ-Айленда удалось получить отъ короны хартіи, которыя утверждали установленный ими политическій строй. Эти хартіи пережили революцію и просуществовали одна, именно хартія Коннектикута, до 1818 г., другая, вторая хартія Родъ-Айленда, относящаяся, какъ и предыдущая, къ царствованію Карла II, — до 1843 г. Конституція Массачузетса, наиболѣе значительной изъ колоніи Новой Англіи, была опредѣлена сразу хартіей короны. Это была собственно хартія торговой и миссіонерской корпораціи, постановленія которой, восходя къ обычаямъ древнихъ средневѣковыхъ гильдій, допускали демократическое толкованіе. Все заставляетъ думать, что толчокъ былъ бы данъ въ этомъ смыслѣ, если бы Рожеръ Вильямсъ и Томасъ Гукеръ не были бы принуждены искать свободы въ новыхъ пустыняхъ и если бы не было великой революціи, которая вызвала обратно въ метрополію большую часть тѣхъ, кто сочувствовалъ индепендентамъ. Этотъ двойной исходъ либераловъ остановилъ движеніе. Тѣ, кто остались единственными

---

[1]) *Ben. Perley Poore*, l. c., I, 249.

[2]) *Records of the Colony of Rhode Island and Providence Plantations in New England.* Providence (R. I.) 1856, I, 112.

хозяевами власти въ колоніи, центромъ которой былъ Бостонъ, были представителями консервативнаго направленія въ пуританизмѣ. Строй, къ которому они пришли, представлялъ собой теократическую аристократію. Но въ слѣдующемъ столѣтіи вслѣдствіе религіозной эволюціи, результатомъ которой было возвращеніе конгрегаціонализма ихъ потомковъ къ принципамъ Гукера, Массачузетсъ получилъ демократическое направленіе, поставившее его во главѣ американской революціи. Иниціаторъ этой эволюціи, пасторъ Джонъ Уайзъ изъ Ипсвича, въ сочиненіи, озаглавленномъ «Защита церковнаго управленія Новой Англіи», гдѣ онъ говоритъ о политическомъ обществѣ почти сколько же, какъ и о религіозномъ, изложилъ свою теорію происхожденія государства. По этому поводу онъ пишетъ слѣдующее: «Представимъ себѣ извѣстное количество людей, равныхъ и свободныхъ въ силу естественнаго закона, добровольно желающихъ образовать изъ себя политическую общину. Въ такомъ положеніи они для образованія политическаго цѣлаго должны заключить рядъ различныхъ соглашеній (convenants). Въ частности каждый долженъ обязаться по договору войти вмѣстѣ съ другими въ прочное сообщество; съ тѣмъ, чтобы всѣ общимъ голосованіемъ могли рѣшить, какія мѣропріятія могутъ обезпечить общее благо. Затѣмъ декретъ, утвержденный голосованіемъ, долженъ установить извѣстную форму правленія. И если договоръ, подъ которымъ всѣ подписались, содержитъ точную оговорку, обязывающую придерживаться въ этомъ отношеніи рѣшенія, постановленнаго вышеуказаннымъ первымъ голосованіемъ, большинство заставитъ всѣхъ принять установленную такимъ образомъ форму правленія, хотя бы даже личное мнѣніе тѣхъ или другихъ побуждало ихъ желать другого» [1]).

[1]) A Vindication of the Gowernement of New England Churches. Drawn from Antiquity; the Light of Nature; Holy Scripture; its Noble Nature; and from the Dignity Divine Providence hus put upon it. Boston, 1772, p. 30. (Brit. Mus. 4183 aaa. 54).

ГЛАВА III.

Конституціи Соединенныхъ Штатовъ.

Трактатъ Джона Уайза, изданный въ 1717 г., былъ дважды переизданъ въ 1772 г. Въ это время теорія естественныхъ правъ человѣка и общественнаго договора была господствующей въ Бостонѣ. Она не только проповѣдывалась съ церковной каѳедры какъ согласная съ ученіемъ, породившимъ церковные «ковенанты», но была усвоена и философіей. Въ газетахъ и на ораторской трибунѣ комментировали Локка, воспринявшаго эту теорію въ вестминстерскомъ колледжѣ отъ своихъ учителей-индепендентовъ и придавшаго ей систематическую форму. 20-го ноября 1772 г. Джемсъ Отисъ, извѣстный адвокатъ, который за одиннадцать лѣтъ до этого въ одной изъ своихъ знаменитыхъ защитительныхъ рѣчей бросилъ перчатку правительству Георга III, и Самуилъ Адамсъ (Samuel Adams), о которомъ говорили, что онъ былъ послѣдній пуританинъ и котораго Джефферсонъ (Jefferson) называлъ оплотомъ революціи, представили собранію бостонскихъ гражданъ первую по времени изъ американскихъ декларацій правъ. Она была озаглавлена: *Декларація правъ колонистовъ какъ людей, какъ христіанъ и какъ гражданъ*. Этотъ манифестъ, къ которому вскорѣ съ восторгомъ присоединились всѣ общины Массачузетса, начинался слѣдующими словами: «Первое изъ естественныхъ правъ колонистовъ, это—право на существованіе, второе—право на свободу, третье—право на собственность и, какъ слѣдствіе этихъ правъ,—право поддерживать и защищать ихъ всѣми возможными мѣрами. Эти права, очевидно, являются не столько послѣдствіемъ, сколько составною частью обязанности личнаго самосохраненія, которую всѣ признаютъ первымъ естественнымъ закономъ».

«Всѣ люди имѣютъ право оставаться въ естественномъ состояніи до тѣхъ поръ, пока это имъ удобно, и, въ случаѣ невыносимаго гнета въ гражданской или религіозной области, имѣютъ право выйти изъ общества, къ которому принадлежатъ, и вступить въ другое. Когда люди вступаютъ въ общество, они дѣлаютъ это по добровольному соглашенію и имѣютъ

право требовать установленія и заботиться объ исполненіи условій и предварительныхъ ограниченій, которыя долженъ содержать всякій справедливый *первоначальный договоръ*» [1]).

Люди, которые наканунѣ и на другой день послѣ объявленія независимости приняли на себя миссію организовать изъ освобожденныхъ колоній свободныя государства, имѣли передъ глазами примѣръ Новой Англіи, этотъ «зародышъ новаго міра», какъ сказалъ гдѣ-то Лабулэ. Представители этой колоніи на филадельфійскомъ конгрессѣ были совѣтниками, которыхъ внимательно слушали всѣ тѣ, кому предстояла эта задача. Самымъ вліятельнымъ изъ нихъ былъ Джонъ Адамсъ, который былъ преемникомъ Вашингтона въ качествѣ президента Соединенныхъ Штатовъ. По его иниціативѣ конгрессъ въ засѣданіяхъ 10 и 15 мая 1776 г. сдѣлалъ слѣдующее постановленіе: «Принимая во вниманіе, что его британское величество, по согласію съ лордами и общинами Великобританіи, недавнимъ актомъ парламента лишилъ жителей настоящихъ соединенныхъ колоній покровительства своей короны... Такъ какъ необходимо, чтобы осуществленіе всякаго рода власти отъ имени названной короны было безусловно упразднено и чтобы полномочія правительства осуществлялись властью народа этихъ колоній... Вслѣдствіе сего рѣшено предложить различнымъ собраніямъ и конвентамъ соединенныхъ колоній, гдѣ еще не образовалось никакого правительства, способнаго удовлетворить требованіямъ управленія общественными дѣлами, установить такое правленіе, которое по мысли представителей народа будетъ наиболѣе способно обезпечить какъ благосостояніе и безопасность ихъ избирателей, такъ и благо Америки»[2]).

Выработка писаныхъ конституцій не была опредѣленно предусмотрѣна этимъ постановленіемъ, но она вполнѣ отвѣчала какъ мыслямъ его составителей, такъ и желаніямъ тѣхъ, кому предстояло привести ихъ въ исполненіе. Ихъ представленіе о государствѣ какъ о союзѣ, основанномъ на формальномъ договорѣ между гражданами, воспоминаніе о политическихъ соглашеніяхъ, заключенныхъ первыми пуританскими колонистами, примѣръ хартій, на основаніи которыхъ было организовано правительство во многихъ колоніяхъ, необходимость законодательствовать отъ имени народа—все это способствовало возрожденію и развитію идеи, которая одушевляла нѣкогда отцовъ англо-саксонской демократіи какъ въ старомъ, такъ и новомъ отечествѣ.

---

[1]) См. *Will v. Wels*, The life and public services of Samuel Adams Бостонъ, 1866 г., 502 ss.

[2]) *Journal of Congress*. Vorktown 1778, II 166—177.

Уже прежде даже, чѣмъ было формулировано майское постановленіе, нѣкоторыя провинціи въ отдѣльности обратились къ конгрессу и получили отъ него совѣтъ создать представительныя собранія «для принятія такого плана государственнаго устройства, который будетъ ими признанъ наиболѣе пригоднымъ для того, чтобы обезпечить благоденствіе народа и гарантировать миръ и порядокъ въ продолженіе борьбы съ Великобританіей» [1]).

Результатомъ этого были временные конституціонные законы Нью-Гемпшира (январь 1776 г.) и Южной Каролины (26 марта). Вышеуказанное постановленіе конгресса послужило сигналомъ къ всеобщей работѣ въ томъ же направленіи. И на этотъ разъ были выработаны конституціи въ большинствѣ колоній. 12 іюня собраніе Виргиніи, созванное въ Вильямсбургѣ, приняло знаменитую «Декларацію правъ», послужившую въ большей или меньшей мѣрѣ образцомъ для всѣхъ другихъ, а немного позднѣе, 28-го,—конституцію, которая не подвергалась пересмотру до 1830 года. На тѣхъ же началахъ организовались почти одновременно въ 1776 году Нью-Джерсей (2 іюля), Делаверъ (21 сентября), Пенсильванія (28 сентября), Мериландъ (8 ноября), Сѣверная Каролина (18 декабря). Родъ-Айландъ и Коннектикутъ ограничились тѣмъ, что подтвердили свои старыя демократическія хартіи, замѣнивъ въ нихъ имя короля именемъ народа. Георгія получила свою первую конституцію 5 февраля 1777 г., а штатъ Нью-Іоркъ—20 апрѣля того же года.

Массачузетсъ положилъ конецъ своему временному правленію только въ 1780 г., но его конституція считалась за наиболѣе совершенное выраженіе американской доктрины въ томъ видѣ, какъ она вышла изъ революціи. Проектъ, разсмотрѣнный учредительнымъ конвентомъ и представленный народу, былъ редактированъ комиссіей, состоявшей изъ двухъ Адамсовъ и предсѣдателя собранія Будуэна, при чемъ въ его основу былъ положенъ первоначальный проектъ, начертанный самимъ Джономъ Адамсомъ. Этотъ замѣчательный актъ, который послужилъ главнымъ образомъ для конвента, выработавшаго въ 1787 г. федеральную конституцію, и позднѣе для собраній, пересмотрѣвшихъ первыя конституціи штатовъ, до настоящаго времени остается основнымъ закономъ республики Массачузетса. Онъ обозначаетъ, такимъ образомъ, одновременно и точку отправленія, и конечный пунктъ въ развитіи современнаго государственнаго права. Введеніе, составленное въ духѣ времени и представляющее какъ бы страницу изъ «Общественнаго договора», начинается такъ:

«Цѣль учрежденія, поддержанія и дѣятельности правительства состоитъ

[1]) Засѣданія 3 и 4 ноября 1775 г. Журналы конгресса 1, 219.

въ томъ, чтобы обезпечить существованіе государства, охранять его и гарантировать всѣмъ лицамъ, входящимъ въ его составъ, безопасность, спокойное пользованіе ихъ естественными правами и благами жизни. Каждый разъ, какъ эти высшія цѣли не достигаются, народъ имѣетъ право измѣнить образъ правленія и принять всѣ необходимыя мѣры для своего спасенія, преуспѣянія и благоденствія.

«Государство образуется вслѣдствіе добровольнаго вступленія людей въ общеніе между собой; оно является результатомъ общественнаго договора, въ силу котораго весь народъ договаривается съ каждымъ отдѣльнымъ гражданиномъ и каждый гражданинъ со всѣмъ народомъ въ томъ, чтобы всѣ управлялись по опредѣленнымъ законамъ къ общему благу. Слѣдовательно, долгъ народа—при установленіи конституціи позаботиться какъ о справедливомъ порядкѣ законодательства, такъ и о безпристрастномъ толкованіи и неуклонномъ исполненіи законовъ, такъ, чтобы каждый могъ во всякое время найти въ нихъ опору и защиту.

«Вслѣдствіе сего мы, народъ Массачузетса, признавая съ благодарностью благость Верховнаго Законодателя Вселенной, который, по изволенію Промысла Своего, предоставляетъ намъ возможность заключить между собой добровольно и мирно, безъ обмана и насилія, по предварительномъ обсужденіи дѣла, первоначальный опредѣленный, торжественный договоръ и формулировать для насъ и для нашихъ потомковъ новое устройство нашего гражданскаго управленія, смиренно призывая Его руководительство въ столь важномъ предпріятіи, мы устанавливаемъ и провозглашаемъ, съ общаго согласія, нижеслѣдующее объявленіе правъ и плапъ управленія,—конституцію республики Массачузетса».

Кажется, какъ будто читаешь Жанъ-Жака Руссо. Однако не столько Руссо, сколько его предшественники Джонъ Уайзъ и Локкъ вдохновляли законодателей Массачузетса. Здѣсь, въ исповѣданіи ихъ политической вѣры, можно понять то значеніе, которое они придавали знаменитой теоріи, ставшей основнымъ догматомъ этого исповѣданія.

Ходячее опроверженіе положенія, неосновательно приписываемаго лишь одному женевскому философу, заключается въ томъ, что никогда никакое общество не начиналось съ договора, что общественное состояніе для человѣческаго рода есть естественное, какъ жизнь роями для пчелъ. И вотъ открывается походъ противъ «софиста» во имя исторіи и здраваго смысла.

Если вмѣсто того, чтобы разсматривать инкриминируемую теорію въ примѣненіи ея къ матеріальному факту образованія общества,—что вовсе не вытекаетъ съ необходимостью изъ аргументаціи Руссо,—принимать ее какъ чисто юридическую гипотезу, имѣющую цѣлью объяснить взаимное

положеніе индивидовъ какъ гражданъ свободнаго государства, сужденіе о ней было бы совсѣмъ иное. Вѣроятно, именно такимъ образомъ понималъ въ сущности ее авторъ «Общественнаго договора» (чему можно было бы привести достаточно доказательствъ) и во всякомъ случаѣ такъ понимали ее составители конституціи Массачузетса. Проектъ комиссіи, принятый въ собраніи большинствомъ голосовъ, былъ представленъ народу на сельскихъ сходкахъ (town meetings) и точно также одобренъ большинствомъ. Рѣчь однако шла, несмотря на буквальный смыслъ текста, не о дѣйствительномъ договорѣ между отдѣльными лицами, а скорѣе объ основномъ законѣ, изданномъ народомъ и положенномъ имъ въ основу своего правленія въ качествѣ высшей нормы для трехъ властей: законодательной, истолковывающей законы и исполняющей ихъ.

ГЛАВА IV.

Идея американской революціи во Франціи.

Едва Джонъ Адамсъ закончилъ свой планъ конституціи, какъ ему пришлось отправиться въ Европу. Посланный вторично съ порученіемъ къ Людовику XVI, онъ уѣхалъ 13 ноября 1779 г., взявъ съ собой проектъ, составленный имъ для своихъ согражданъ, съ тѣмъ, чтобы представить его друзьямъ своего отечества во Франціи. Франклинъ, который смѣнилъ Вольтера въ качествѣ любимца общественнаго мнѣнія, предупредилъ его съ своимъ собственнымъ произведеніемъ, конституціей Пенсильваніи. Это былъ моментъ, когда американская свобода приводила въ восторгъ Парижъ и все королевство. Франція принимала непосредственное участіе въ зарожденіи этой свободы, оказывая помощь конгрессу своимъ оружіемъ. Она гордилась этимъ, и такъ какъ принципы, провозглашенные Соединенными Штатами, отвѣчали стремленіямъ, порожденнымъ во Франціи историческимъ опытомъ и успѣхами философіи, Франція съ радостью схватилась за американскія формулы.

Въ 1783 г. Франклинъ, жившій въ это время въ Пасси, перевелъ и издалъ въ сборникѣ, получившемъ вскорѣ большую извѣстность, всѣ конституціи своего отечества [1]). Въ гостиныхъ, клубахъ, при дворѣ, въ городѣ и провинціяхъ эти конституціи были предметомъ страстнаго обсужденія. Тѣ, кто противоставляетъ имъ англійскую систему свободы, осуществленную эволюціей традиціоннаго права, встрѣчаютъ нѣкоторую поддержку среди привилегированныхъ сословій; но само дворянство раскололось: молодежь льнетъ къ Лафайетамъ, Ноэлямъ, Ламетамъ и ихъ сотоварищамъ по войнѣ за независимость, къ такъ-называемымъ «американцамъ». Общественное мнѣніе — не на сторонѣ Англіи. Въ 1787 г. появляется проектъ федеральной конституціи. Новая пища для разсу-

---

[1]) См. переписку Франклина: письмо къ Верженну отъ 24 марта 1783 г. и другое—къ президенту конгресса отъ 25 декабря того же года.

жденій философовъ, для всеобщихъ споровъ. Французы уже ревнивѣе относятся къ общественной свободѣ, чѣмъ филадельфійскій конвентъ. Ихъ безпокоитъ отсутствіе въ федеральномъ актѣ, явившемся результатомъ работъ конвента декларації правъ человѣка [1]).

Послѣ всего только-что сказаннаго было бы удивительно, если бы американскія идеи не сыграли роли, и роли громадной, въ выработкѣ наказовъ (cahiers) 1789 г. Наказы дворянства и духовенства въ общемъ признаютъ, что Франція обладаетъ уже конституціей, основанной на существованіи наслѣдственной монархіи и трехъ сословій. Но третье сословіе, которое пока — еще *ничто*, но станетъ *всѣмъ*, требуетъ почти единогласно, чтобы предстоящее собраніе, въ которомъ, по его мнѣнію, не должно быть различія сословій, прежде чѣмъ согласиться на какіе-нибудь налоги или дѣлать постановленія по какимъ-либо дѣламъ, приняло декларацію правъ человѣка и гражданина и опредѣлило основы писаной конституціи.

«Готовится славная революція, — такъ говоритъ третье сословіе предмѣстій Парижа, выражая такимъ образомъ, по словамъ Генриха Мартена, общественное настроеніе. — Самой могущественной націи Европы предстоитъ дать себѣ самой политическое устройство, т.-е. незыблемое существованіе, въ которомъ будутъ невозможны злоупотребленія власти» [2]).

Основной законъ, установленный самой націей и предназначенный для защиты государства отъ злоупотребленія власти, — вотъ опредѣленіе современной демократической конституціи. Сіейсъ думалъ, что онъ открылъ этотъ принципъ [3]). Лафайетъ, вступаясь за Америку, выступилъ противъ этого притязанія, такъ мало соотвѣтствующаго исторіи [4]).

Эта идея, осуществить которую поклялись представители народа въ залѣ Jeu de Paume, осталась несмотря на диктатуры одной изъ преобладающихъ идей во французской революціи. Организація властей подвергалась самымъ быстрымъ и неожиданнымъ измѣненіямъ, представленіе о личныхъ правахъ поочередно то расширялось, то суживалось, но принципъ основного писанаго акта, какъ формальнаго выраженія народной воли, оставался законной основой всѣхъ формъ правленія съ

---

[1]) См. письма Лафайета къ Вашингтону отъ 1 января и 4 февраля 1788 г. Воспоминанія и переписка Лафайета, опубликованная его семействомъ. Парижъ 1837—1838, II, 216 s, 222.

[2]) Histoire de France depuis 1789. Paris. 1878, I—I.

[3]) Discours sur le projet deconstitution de l'an III. Moniteur du 7 thermidor (25 іюля 1795 г.).

[4]) Mémoires, IV, 36.

1789 г. Когда революція распространилась по Европѣ, этотъ принципъ проникъ всюду вслѣдъ за ея побѣдоноснымъ оружіемъ. Въ Нидерландахъ, въ Италіи, въ Швейцаріи, на развалинахъ стараго порядка всюду возникали конституціи, подобныя той, которую конвентъ предложилъ на разсмотрѣніе первичныхъ собраній III года.

Бонапартъ ниспровергъ и образецъ, и подражанія ему; онъ сдѣлался господиномъ государства; но при всемъ этомъ онъ отдаетъ дань уваженія принципу народнаго верховенства. Онъ правилъ въ силу конституцій, облеченныхъ народной санкціей. Какъ императоръ, онъ сталъ всемогущъ, онъ повелъ за собой всю Европу, какъ отрядъ арміи, онъ рѣшалъ своими декретами судьбу провинцій, какъ распредѣляютъ приказами по арміи полки на полѣ битвы; но революція осталась выше его.

«Алчность, безмѣрное честолюбіе самого Наполеона и наиболѣе приближенныхъ изъ его министровъ подчиняются этой силѣ и будутъ подчинены ей помимо ихъ воли. Нельзя отрицать, что, вопреки желѣзному деспотизму, съ которымъ онъ управляетъ, во многихъ дѣлахъ первостепенной важности онъ слѣдуетъ принципамъ революціи, передъ которыми онъ долженъ былъ преклониться, хотя бы лишь по внѣшности».

Это свидѣтельство, заслуживающее полнаго довѣрія, принадлежитъ князю Гарденбергу. Оно находится въ секретномъ докладѣ о реорганизаціи прусской монархіи, который Гарденбергъ составилъ для короля въ 1807 г., на другой день послѣ Іены, и которое недавно было опубликовано Ранке [1]).

Когда завоевателю приходилось обсуждать внутреннія дѣла народовъ не съ точки зрѣнія генерала, диктующаго свои приказанія непріятельской странѣ, онъ способствовалъ введенію конституцій, которыя не остались безъ вліянія на будущее развитіе государствъ, подчиненныхъ на нѣкоторое время гегемоніи имперіи.

Извѣстно, наконецъ, что *Дополнительный актъ*, который деспотъ предложилъ Франціи въ эпоху ста дней, былъ составленъ Бенжаменомъ Констаномъ, однимъ изъ наиболѣе либеральныхъ публицистовъ того времени, и что онъ получилъ съ нѣкоторыми оговорками знаменательное одобреніе Лафайета.

---

[1]) Denkwürdigkeiten des Staats-Kanzlers Fürsten von Hardenberg, herausgegeben von Leopold von Ranke. Лейпцигъ, 1878, V (Actenstüke), p. 8.

ГЛАВА V.

Французская система въ Европѣ.

Въ моментъ окончательнаго паденія Наполеона революція уже обошла всю Европу. Даже люди, нападавшіе на нее съ наибольшимъ ожесточеніемъ, не могли одержать побѣду иначе, какъ заимствовавъ у нея ея же орудіе. «Демократическіе принципы при монархическомъ правительствѣ — вотъ планъ, который мнѣ кажется соотвѣтствующимъ духу времени». Такъ говорилъ Гарденбергъ, формулируя вышеуказанное положеніе вещей [1]).

Эта программа была осуществлена Штейномъ. И Пруссія, уничтоженная при Іенѣ, вновь обрѣла силу жить, сохранила свою независимость и черезъ семь лѣтъ увлекла за собой Германію на путь побѣды.

Торжество Священнаго Союза, образовавшагося во имя законности и божественнаго права, послужило сигналомъ къ реакціи. Нельзя сказать, чтобы это было торжество контръ-революціи. На вѣнскомъ конгрессѣ, въ комитетѣ, который съ великимъ трудомъ вырабатывалъ грандіозный планъ Германскаго Союза, прусскіе уполномоченные выставляли какъ одно изъ условій присоединенія ихъ правительства къ проекту требованіе представительныхъ собраній для отдѣльныхъ государствъ Союза.

Ни Гарденбергъ, ни Штейнъ не были сторонниками писаныхъ конституцій, полагая, что онѣ даютъ слишкомъ много пищи для критики и поощряютъ ведущія слишкомъ далеко «метаполитическія» умозрѣнія [2]). Оба предпочитали англійскую систему. Несмотря на то, когда имъ пришлось опредѣлять условія существованія новаго организма, они должны были составить планъ основного договора. Ихъ проектъ, слишкомъ либеральный для Австріи Меттерниха, не былъ принятъ; но онъ былъ замѣненъ другимъ, и Германскій Союзъ получилъ свою конституцію изъ XIII статей. Послѣдняя изъ нихъ гласила:

---

[1]) L. c., 8.

[2]) Письмо Штейна къ Эйхгорну отъ 7 января 1818 г., цитированное у Selley. Life and times of Stein. Londres, 1878, III, 403.

«Во всѣхъ государствахъ Союза будутъ собранія государственныхъ чиновъ» (Zu allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stafinden...)

Иногда «landständische Verfassung» переводили словами «представительный образъ правленія» и приписывали такимъ образомъ вѣнскому конгрессу установленіе конституціоннаго порядка въ Германіи.

Это — заблужденіе. Вопросъ о представительномъ образѣ правленія былъ поставленъ въ совѣщаніяхъ германскихъ уполномоченныхъ; но противники либеральнаго разрѣшенія его сумѣли воспользоваться ясно обозначившимся враждебнымъ отношеніемъ мелкихъ государствъ ко всякому постановленію, которое могло бы имѣть видъ посягательства на ихъ державныя права, и статья XIII получила двусмысленную редакцію [1]).

Подобный же по формѣ договоръ, составленный сеймомъ швейцарскихъ кантоновъ на собраніи въ Цюрихѣ, былъ одобренъ комитетомъ

---

[1]) Второй протоколъ конференцій объ учрежденіи Германскаго Союза, засѣданіе 26 мая 1815 г. (обсуждался проектъ договора, представленный Меттернихомъ и Гарденбергомъ), ст. X: «Во всѣхъ странахъ Союза собранія государственныхъ чиновъ должны быть конституціонными. Баварія, Саксонія и Гессенъ-Дармштадтъ присоединились къ этой статьѣ; представители князей предложили сдѣлать слѣдующее добавленіе: «Государственнымъ чинамъ предоставляется право участвовать въ обсужденіи общихъ законовъ и налоговъ, а равно право приносить жалобы государю; если въ странѣ уже есть установленная конституція, пріобрѣтенныя права будутъ въ ней сохранены». Люксембургъ и Гольштейнъ объявили, что не имѣютъ никакихъ замѣчаній по поводу предполагаемой статьи» (d'Audeberg, Le congrès de Vienne, II, 1235).

Четвертый протоколъ, засѣданіе 30 мая 1815 г., ст. X: «По обсужденіи этой статьи и главнымъ образомъ того добавленія, которое было предложено гг. представителями князей, послѣ того какъ уполномоченный короля Нидерландовъ приложилъ свое мнѣніе къ протоколу подъ № 7, было замѣчено, что было бы трудно въ настоящее время входить въ подробное разсмотрѣніе правъ государственныхъ чиновъ, которыя отчасти зависятъ отъ мѣстныхъ условій»; вслѣдствіе этого, впредь до достиженія соглашенія относительно лучшей редакціи, было рѣшено редактировать ст. X кратко въ слѣдующихъ выраженіяхъ: «Во всѣхъ странахъ Союза будутъ собранія государственныхъ чиновъ» (ст. XIII акта 8 іюля 1815 г.) (l. c., II., 1277).

Приложеніе № 7.—Замѣчаніе уполномоченнаго короля Нидерландовъ, великаго герцога Люксембургскаго, по поводу ст. X проекта: Уполномоченный Люксембурга полагаетъ, что эта статья слишкомъ безсодержательна. «Что сказали бы въ Англіи при Іоаннѣ Безземельномъ или что произошло бы, если бы было рѣшено издать великую хартію и учредить

по швейцарскимъ дѣламъ. Этотъ актъ, извѣстный въ Швейцаріи подъ именемъ *Договора 1815 г.*,—подъ вліяніемъ «Акта посредничества» Бонапарта, составленнаго въ 1803 г. на совѣщаніи въ Мальмезонѣ,—смотритъ на совершившуюся или предстоящую кодификацію государственнаго права различныхъ кантоновъ какъ на дѣло уже рѣшенное. Договаривающіяся государства взаимно гарантировали другъ другу свои конституціи, которыя въ одномъ экземплярѣ должны были храниться въ архивѣ сейма.

Никакое подобное постановленіе не связывало государей Германскаго Союза; но тѣ изъ нихъ, чьи государства находились подъ наиболѣе непосредственнымъ французскимъ вліяніемъ, приступили немедленно къ выработкѣ конституціонныхъ хартій, болѣе или менѣе подобныхъ хартіи, которую Людовикъ XVIII только-что даровалъ своимъ подданнымъ. Уже 2 сентября 1814 г., до открытія конгресса, герцогство Нассау получило свою хартію. Это былъ первый по времени изъ цѣлаго ихъ ряда актовъ, сыгравшихъ первостепенную роль въ развитіи новой Германіи. Во время протектората Наполеона королевства Вестфалія и Баварія, герцогство Саксенъ-Веймарское, великое герцогство Франкфуртское, княжество Ангальтъ-Цербстское имѣли конституціи на бумагѣ; но въ виду всевозможныхъ затрудненій, съ которыми приходилось бороться правителямъ этихъ государствъ въ продолженіе эпохи Рейнскаго союза, ни одна изъ нихъ не примѣнялась цѣликомъ [1]).

Передъ отъѣздомъ въ Вѣну, въ сентябрѣ 1814 г., графъ Монжеласъ, министръ баварскаго короля, созвалъ комиссію для пересмотра конститу-

---

парламентъ и вмѣстѣ съ тѣмъ не было бы указано, что содержитъ первая и въ чемъ состоитъ дѣятельность второго?» Названный уполномоченный приложилъ всѣ старанія, чтобы выяснить различныя мнѣнія, и надѣется удовлетворить всѣхъ, предлагая слѣдующую редакцію: «Члены Союза по общему соглашенію обязуются установить во всѣхъ германскихъ государствахъ представительную конституцію или собранія государственныхъ чиновъ, каковою конституціей государственнымъ чинамъ обезпечивается право высказывать свое мнѣніе по вопросамъ, касающимся общихъ законодательныхъ постановленій, давать свое согласіе на налоги и представлять отъ лица корпорацій жалобы государю. Въ случаѣ же, если подобная конституція или учрежденіе уже существуютъ въ государствѣ, государственнымъ чинамъ гарантируются ихъ пріобрѣтенныя права» (l. c., II, 1280).

[1]) Вестфалія 15 ноября 1807 г.; Баварія 1 мая 1808 г.; Саксенъ-Веймаръ 20 сент. 1809 г.; Франкфуртъ 16 авг. 1810 г.; Ангальтъ-Цёльстенъ 28 дек. 1810 г.

ціи. Когда Пруссія заявила о своихъ взглядахъ на федеральное устройство, этой комиссіи былъ посланъ приказъ поспѣшить съ ея работами. Король Вюртемберскій и великій герцогъ Баденскій приняли аналогичныя рѣшенія и приказали изготовить хартіи [1]).

Князья Шварцбургъ-Рудольштатскій, Шаумбургскій, Вальдекскій, герцогъ Саксенъ-Веймаръ-Эйзенахскій вскорѣ послѣдовали ихъ примѣру. Такъ какъ имъ приходилось менѣе считаться со своими подданными, они окончили это дѣло скорѣе, чѣмъ государи южной Германіи [2]).

Въ 1820 г. одна изъ статей вѣнскаго «Заключительнаго Акта», представляющаго добавленіе къ союзному договору, присоединила къ его постановленіямъ еще одно, согласно которому, по требованію заинтересованныхъ правительствъ, союзный сеймъ могъ дать свою гарантію конституціямъ, установленнымъ въ различныхъ государствахъ. Это постановленіе обезпечило бы въ короткій срокъ торжество писаныхъ хартій, единственно способныхъ быть предметомъ дѣйствительной гарантіи, если бы сеймъ, начиная съ 1822 г., систематически не отказывалъ во всѣхъ требованіяхъ подобнаго рода.

Извѣстно, что Пруссія сдѣлала очень быстрый поворотъ назадъ и, сойдя съ пути либерализма, на который она когда-то вступила первая, черезъ нѣсколько лѣтъ стала послушной приспѣшницей Меттерниха. Учредительная работа на время пріостановилась, но черезъ семь лѣтъ ея поступательное движеніе возобновилось въ Союзѣ съ новой силой.

Ганноверъ получилъ свою хартію 7 декабря 1812 г., Брауншвейгъ—25 апрѣля 1820 г., великое герцогство Гессенское—17 декабря того же года, герцогство Саксенъ-Кобургское—8 августа 1821 г., герцогство Саксенъ-Мейнингенское—въ 1829 г., курфюршество Гессенское, герцогство Саксенъ-Альтенбурское, королевство Саксонское — въ 1831 г., княжество Гогенцоллернъ-Сигмарингенъ—въ 1833 г. и Липпе—въ 1836 г.

Вскорѣ началось великое демократическое движеніе, которое привело къ избранію «франкфуртскаго парламента» и къ проникнутой благородными стремленіями, но безплодной попыткѣ основать свободную имперію подъ эгидой прусской монархіи. Къ этой эпохѣ относятся: конституція,

---

[1]) Трудность ихъ выполненія задержала ихъ обнародованіе до 1818 г. въ Баваріи и великомъ герцогствѣ Баденскомъ и до 1819 г.—въ Вюртембергѣ.

[2]) Шварцбургъ-Рудольштадтъ 8 янв. 1816 г.; Шаумбургъ-Липпе 15 янв. 1816 г.; Вальдекъ 19 апр.; Саксенъ-Веймаръ-Эйзенахъ 5 мая. Вслѣдъ за этими хартіями можно привести хартіи герцогства Саксенъ-Гильдбурггаузенъ 19 марта 1818 г. и княжества Лихтенштейна 9 ноября.

принятая сенатомъ и коллегіями гражданъ города Любека (1816 г.), конституціи герцоговъ ангальтскихъ и конституція, дарованная прусскимъ королемъ (въ 1848 г.); далѣе, первая конституція, данная императоромъ австрійскимъ, конституція города Бремена, герцогства Ольденбургскаго, княжества Рейсъ-Шлейцъ (1849 г.); и нѣсколько пересмотровъ или, точнѣе, попытокъ пересмотра существующихъ хартій, предпринятыхъ избранными для этой цѣли собраніями.

Извѣстно, каково было пробужденіе Германіи отъ грёзъ свободы. Извѣстны послѣдовавшія затѣмъ репрессіи. Естественно, это не могло не отразиться на развитіи политическихъ учрежденій. Но 1848 годъ, слышавшій призывъ къ единству и прогрессу отъ всего, что только въ нѣмецкомъ народѣ обладало извѣстнымъ умственнымъ развитіемъ и было способно къ воодушевленію,—1848 годъ нельзя было вычеркнуть изъ исторіи. Вліяніе этого великаго національнаго порыва болѣе могучее, болѣе плодотворное, чѣмъ всѣ реакціи, не могло не распространиться на будущее. Гамбургъ получилъ свою конституцію въ 1860 г., княжество Рейсъ-Грейцъ—въ 1867 г., на другой же день послѣ преобразованія Германскаго Союза 1815 года въ Сѣверо-германскій Союзъ, изъ котораго Пруссія исключила свою соперницу Австрію.

Всѣ другія государства европейскаго материка также приняли, одно за другимъ, по отношенію къ основнымъ законамъ французскую систему. Въ настоящее время исключеніе представляютъ, кромѣ крошечныхъ государствъ Андорры, Монако и Санъ-Марино, только Россія и Турція, которыя въ политическомъ отношеніи еще не вступили на путь современной цивилизаціи; Черногорія, находящаяся приблизительно въ такомъ же положеніи, Венгрія и Кроація съ Славоніей, которыя въ предѣлахъ договоровъ, связывающихъ ихъ между собой и съ австрійской монархіей, сохранили въ своей внутренней организаціи порядокъ аналогичный съ англійскимъ и, наконецъ, еще въ составѣ Германской имперіи, основанной въ 1871 г., подъ гегемоніей Пруссіи, герцогства Мекленбургскія, которыя вопреки общему примѣру, вопреки постановленіямъ рейхстага упорствуютъ въ сохраненіи средневѣковыхъ учрежденій.

Испанія своей первой конституціей обязана Іосифу Бонапарту. Эта конституція, формально разсмотрѣнная въ 1708 г. въ Байоннѣ собраніемъ нотаблей, въ 1812 г. уступила мѣсто конституціи національныхъ кортесовъ, принятой Фердинандомъ VII, потомъ имъ же отмѣненной въ 1823 г. и впослѣдствіи замѣнявшейся при различныхъ правительствахъ то жалованными хартіями, то статутами, выработанными учредительными собраніями.

Португалія въ сентябрѣ 1822 г. установила у себя конституцію, выработанную по образцу конституціи испанскихъ кортесовъ. Слишкомъ либеральная на взглядъ двора, она была отмѣнена въ 1824 г. королемъ Іоанномъ VI. Наслѣдникъ Іоанна VI, донъ-Педро I, императоръ Бразиліи и король Португаліи, при отреченіи отъ второй изъ коронъ въ пользу своей дочери донны Маріи, въ 1826 г. даровалъ конституціонную хартію, которая послѣ многихъ перемѣнъ, гражданскихъ войнъ, двухъ реставрацій и нѣсколькихъ пересмотровъ осталась основнымъ закономъ монархіи.

Современная конституція Швеціи установлена въ 1809 г., норвежская — въ 1814 г. [1]) и датская—въ 1849 г. Голландія, объединеніе которой было закончено учрежденіемъ Батавской республики, получила при этомъ первую конституцію, вотированную народомъ въ 1798 г. Она была пересмотрѣна сначала въ 1801 г., затѣмъ въ 1805 г., подъ вліяніемъ событій, происшедшихъ во Франціи въ VIII и X гг. Въ 1806 г. король Луи Бонапартъ далъ Нидерландамъ свою конституцію и, наконецъ, въ 1814 г. принцъ Вильгельмъ-Фридрихъ, вернувшись на родину, провелъ черезъ собраніе нотаблей въ Амстердамѣ,—а позднѣе, вступивъ на престолъ Нидерландовъ, и черезъ генеральные штаты Голландіи,—конституцію, которая служитъ до настоящаго времени основаніемъ политическаго устройства государства [2]).

Основной статутъ Италіи, какъ извѣстно, первоначально былъ дарованъ въ 1848 г. Карломъ Альбертомъ своимъ подданнымъ въ Пьемонтѣ и Сардиніи, а затѣмъ былъ распространенъ послѣдовательно въ 1859, 1860, 1866 и 1870 гг. на присоединенныя страны. Этому статуту предшествовали девятнадцать актовъ, изданныхъ со времени цизальпинской конституціи (1797 г.) въ различныхъ государствахъ полуострова [3]).

За нимъ послѣдовали три конституціонные акта: основной статутъ

---

[1]) Актъ соединенія Швеціи и Норвегіи—1815 г.

[2]) Въ Бельгіи проектъ этотъ былъ отвергнутъ собраніемъ нотаблей; тѣмъ не менѣе онъ былъ обнародованъ королемъ 24 августа 1815 г.

[3]) 1. Конституція цизальпинской республики, провозглашенная въ Моденѣ 27 марта 1797 г., состоящая изъ 378 параграфовъ на подобіе французской конституціи III года.

2. Конституція цизальпинской республики, данная Бонапартомъ, провозглашенная въ Миланѣ 9 іюля 1797 г. (21 мессидора V года).

3. Конституція лигурійскаго народа, состоящая изъ 396 статей и получившая санкцію народныхъ комицій 2 декабря 1797 г.

4. Конституція цизальпинской республики, пересмотрѣнная Бонапартомъ въ 1798 г.

свѣтскаго правительства, получившій санкцію Пія IX 14 марта 1848 г.; статутъ королевства Сициліи (10 іюля 1848 г.), и, наконецъ, эфемерная конституція римской республики (9 февраля 1849 г.).

Если старыя государства, гдѣ преемственность публичнаго права не была нарушена, чувствовали необходимость санкціонировать освободительное движеніе письменными актами, то новыя государства, созданныя въ Европѣ подъ вліяніемъ тѣхъ же идей, тѣмъ болѣе должны были ощущать необходимость дать положительную формулу правамъ гражданской и политической свободы. Первымъ дѣломъ національнаго собранія, созваннаго Ипсиланти и провозгласившаго въ 1822 г. независимость Греціи, было принятіе временнаго *эпидаврскаго статута* [1]). Этотъ статутъ,

5. Конституція римской республики, скрѣпленная присягой въ Римѣ 20 марта 1798 г.

6. Конституція партенопейской республики 1799 г.

7. Конституція итальянской республики отъ 26 января 1802 г. (10 плювіоза X г.) съ президентствомъ Бонапарта.

8. Конституція лигурійской республики 1802 г.

9. Конституціонный статутъ 17 марта 1805 г., провозгласившій Наполеона I королемъ Италіи.

10. Конституціонный статутъ 27 марта 1805 г. относительно регентства и высшихъ должностныхъ лицъ королевства.

11. Конституціонный статутъ 5 іюля 1805 г. о пересмотрѣ итальянской конституціи.

12. Конституціонный статутъ 20 декабря 1807 г., вновь измѣняющій итальянскую конституцію.

13. Конституціонный статутъ королевства Неаполя и Сициліи отъ 1808 г., данный Наполеономъ.

14. Конституція Сициліи 1812 г., данная Бурбонами подъ англійскимъ вліяніемъ.

15. Конституція ломбардо-венеціанскаго королевства 24 апрѣля 1815 г.

16. Конституція, дарованная «государствамъ Рима» папой Піемъ VII 6 іюля 1816 г., состоящая изъ 248 статей.

17. Конституція Неаполитанскаго королевства отъ 7 іюля 1820 г.

18. Конституція королевства обѣихъ Сицилій 10 февраля 1848 г., дарованная Фердинандомъ II.

19. Тосканскій статутъ, опубликованный 15 февраля 1848 г. Dareste. Les constitutions modernes. Парижъ, 1883 г., I, 548 s.

[1]) 15 января 1822 г. Текстъ этого статута находится въ Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789. Poelitz'a, 2-е изданіе. Лейпцигъ, 1832 г., III, 514 ss. Въ 1821 г. въ Греціи явились на свѣтъ три республиканскія конституціи: западная (Акарнанія, Этолія и Эпиръ), принятая 4 ноября въ собраніи въ Миссалунго, конституція солунская (фокидская) для восточной части Греціи, 16 ноября, и конституція пелопонесская (Арго, 1-е дек.).

однако, былъ вскорѣ пріостановленъ вслѣдствіе войны и другихъ безчисленныхъ препятствій, мѣшавшихъ въ теченіе цѣлаго ряда лѣтъ осуществленію желаній эллинскихъ патріотовъ. Позднѣе онъ былъ замѣненъ Трезенской конституціей (17 мая 1827 г.) и, наконецъ, въ 1844 г. — актомъ, выработаннымъ аѳинскимъ собраніемъ, который положилъ конституціонное основаніе правительству Оттона I. Эта послѣдняя конституція была пересмотрѣна въ 1864 г. послѣ избранія королемъ Георга.

Когда Бельгія отдѣлилась отъ Голландіи, она установила у себя въ 1831 г. конституцію, составленную по образцу хартіи, которой незадолго передъ тѣмъ присягнулъ французскій король Людовикъ-Филиппъ.

За исключеніемъ Черногоріи, провинціи, постепенно отпадавшія отъ Турціи, послѣдовали примѣру западныхъ странъ: Румынія въ 1866 г., Сербія [1]) въ 1869 г. и Болгарія въ 1879 г. Чтобы дополнить картину распространенія писаныхъ конституцій, можно прибавить, что эта система существуетъ въ настоящее время во всѣхъ государствахъ обѣихъ Америкъ, въ могущественныхъ и многочисленныхъ англійскихъ колоніяхъ, пользующихся въ настоящее время автономіей (именно въ Австраліи), на Сандвичевыхъ островахъ, въ одномъ изъ государствъ крайняго Востока, Японіи, и въ трехъ африканскихъ независимыхъ республикахъ: Либеріи, Трансваалѣ и Оранжевой [2]).

Многочисленныя государства, которыя въ продолженіе истекшаго столѣтія кодифицировали свое публичное право, никогда не возвращались, кромѣ только нѣкоторыхъ временныхъ исключеній, къ системѣ обычая. Изъ самой природы новаго принципа вытекаетъ непрерывность его распространенія. Разъ политическія учрежденія, соотвѣтствующія потребностямъ извѣстной націи, получили передъ глазами ея точное опредѣленіе въ основномъ законѣ, этотъ законъ не можетъ исчезнуть безъ того, чтобы его рано или поздно не замѣнилъ другой.

---

[1]) Сербія, признанная автономнымъ княжествомъ въ 1830 г., получила въ 1835 г. мертворожденную хартію.

[2]) Въ настоящее время Сандвичевы острова присоединены къ С.-А. Соединеннымъ Штатамъ, а Трансвааль и Оранжевая республика—къ владѣніямъ Англіи. *Примѣч. редактора.*

ГЛАВА VI.

Писанная конституція.

Внимательное изученіе происхожденія писанныхъ конституцій даетъ возможность прослѣдить начало ихъ не только въ американской и французской революціяхъ XVIII в., но еще раньше, въ революціи подготовившей ту и другую, въ XVI и XVII вв., именно въ реформаціи. Мы уже видѣли, что исторія можетъ возстановить связь, соединяющую эти конституціи съ соборными соглашеніями (covenants) пуританскихъ общинъ старой и новой Англіи, представляющими наиболѣе яркое проявленіе полнаго ниспроверженія стараго іерархическаго порядка и передачи верховной власти обществу вѣрныхъ. Съ этой точки зрѣнія можно сказать, что онѣ вытекаютъ изъ идеи суверенитета личности, провозглашенной религіозной революціей въ двойной формулѣ: *свободное изслѣдованіе, всеобщее священство,* и осуществленной въ политической области современной демократіей. Такимъ образомъ, не представляетъ большого труда объяснить себѣ, почему появленіе конституцій совпадаетъ съ эпохой реформаціи. Типомъ писаной конституціи въ томъ видѣ, какъ ее понимали люди, положившіе ее въ основу новаго государства, является демократическая конституція — выраженіе верховной воли народа. Этотъ народъ представлялся имъ какъ собраніе, состоящее изъ отдѣльныхъ лицъ, сгруппированныхъ на извѣстной территоріи. Они строго различали отъ народа и тщательно раздѣляли одну отъ другой государственныя власти, являющіяся органами народа и подчиненныя его послѣднимъ рѣшеніямъ. Тѣ, кто хотѣлъ заимствовать у этихъ людей результатъ ихъ работы, не признавая ихъ идей, встрѣчались съ трудностями, вытекающими изъ самаго существа дѣла. Чтобы извлечь дѣйствительную пользу изъ тѣхъ конституціонныхъ формъ, которыя намъ завѣщала революція, мы должны стать на точку зрѣнія людей 1776 и 1789 гг. Эта точка зрѣнія не исключаетъ вовсе монархическаго образа правленія, но она предполагаетъ, какъ нѣчто признанное и установленное, въ только-что указанномъ

смыслѣ, начало верховенства народа. Томасъ Пэнъ говорилъ, что конституція не существуетъ, если ее нельзя положить въ карманъ. Онъ подразумѣвалъ подъ этимъ, что конституція должна быть писаной. Жозефъ де-Местръ обвиняетъ его въ томъ, что онъ увѣрилъ такимъ образомъ французовъ, что конституція есть произведеніе ума, какъ ода или трагедія, и дѣлаетъ такое ироническое заключеніе: «Восемнадцатый вѣкъ, ничего не подозрѣвавшій, ни въ чемъ не сомнѣвался; это — общее правило».

Жозефъ де-Местръ не понималъ Томаса Пэна и Томасъ Пэнъ не понималъ Жозефа де-Местра. Смыслъ, который тотъ и другой придавали однимъ и тѣмъ же словамъ, былъ совершенно различенъ.

Католическій публицистъ думаетъ, что конституція есть божественное произведеніе, которое не можетъ быть дѣломъ рукъ человѣческихъ. Трактатъ, который онъ посвятилъ этому предмету, представляетъ собой развитіе слѣдующихъ положеній.

I. Корни политическихъ конституцій существуютъ раньше всякаго писанаго закона.

II. Конституціонные законы не суть и не могутъ быть ничѣмъ инымъ, какъ развитіемъ или утвержденіемъ неписаннаго, ранѣе существующаго права.

III. Все, что есть въ конституціи наиболѣе существеннаго, по самой внутренней природѣ своей конституціоннаго и истинно основного, никогда не пишется и даже не могло быть записано.

IV. Слабость и непрочность конституціи находятся въ прямой зависимости отъ многочисленности писанныхъ конституціонныхъ статей [1]).

Эти тезисы содержатъ въ одно и то же время глубокую истину и грубую ошибку: истина — въ томъ, что конституція не сочиняется, что всякій высшій законъ, достойный этого имени, исходитъ отъ ранѣе существующаго публичнаго права; ошибка же заключается въ предположеніи, что невозможно совмѣстить то, что является основнымъ по существу, съ письменной формой изложенія.

Цѣль писанныхъ конституцій состоитъ не въ томъ, чтобы создать заново и цѣликомъ формы правленія, а въ томъ, чтобы утвердить существующія формы, являются ли онѣ результатомъ насильственной революціи или созданы путемъ вѣковой эволюціи. Въ этомъ смыслѣ «конституціи растутъ», какъ выразился Мекинтошъ. Онъ прибавлялъ: «ихъ

---

[1]) Essai sur le principe générateur des constitutions écrites. Oeuvres, Lyon, 1884, I, 243 ss.

не дѣлаютъ». Почему же ихъ все-таки дѣлали и почему теперь болѣе чѣмъ когда-либо дѣлаютъ? Почему англійская система до сихъ поръ стоитъ почти совершенно особнякомъ въ Европѣ и почему американская и французская системы стали достояніемъ большинства свободныхъ или стремящихся къ свободѣ народовъ?

Это потому, что слово *дѣлать* здѣсь не имѣетъ смысла *создавать* и что, съ другой стороны, писаная конституція не есть только простая кодификація обычаевъ и формъ правленія. Она представляетъ кромѣ того гарантію, что эти обычаи, эти формы, въ томъ видѣ, какъ они были признаны или опредѣлены, не подвергнутся никакому измѣненію безъ согласія тѣхъ, кто ихъ установилъ. Толкованіе обычнаго права зависитъ въ очень широкой степени отъ произвола того, кто его примѣняетъ. Поэтому его замѣнили болѣе положительнымъ правомъ.

Если бы Людовикъ XVI, примкнувъ смѣло и безъ задней мысли къ намѣреніямъ «Національнаго Собранія», сразу, безъ борьбы, согласился бы на то, чего требовало собраніе отъ монархіи, если бы онъ заявилъ, что отрекается отъ абсолютной власти, и управлялъ бы такъ, какъ онъ обѣщалъ, онъ пріобрѣлъ бы право на величайшую признательность народа. Но тѣмъ не менѣе задача собранія не была бы выполнена. Тревога и терзанія Франціи продолжались бы. Нужно было, чтобы формальная конституція, писаное право, гарантировала будущее. И нужно было, чтобы этотъ высшій законъ былъ установленъ націей, а не дарованъ монархомъ.

Когда народъ самъ устанавливаетъ конституцію, онъ формулируетъ свое конституціонное право въ томъ видѣ, какъ оно существуетъ, или же съ тѣми измѣненіями, которыя онъ желаетъ внести въ него, и притомъ такъ, чтобы это право было дѣйствительно для него охраной противъ всѣхъ попытокъ посягнуть на его свободу. Въ монархическомъ государствѣ, гдѣ скипетръ можетъ попасть въ дурныя руки, онъ долженъ обезопасить себя противъ исполнительной власти, въ республикѣ — противъ законодательной власти. Въ чистой демократіи ему придется предохранить себя отъ собственныхъ увлеченій.

Основной характеръ писанной конституціи состоитъ, слѣдовательно, въ томъ, что она является закономъ политической охраны,—*закономъ гарантій*. Она должна гарантировать народъ противъ узурпаціи со стороны тѣхъ властей, которымъ онъ ввѣряетъ осуществленіе своего суверенитета, а также гарантировать меньшинство противъ всемогущества большинства. Этой цѣли служитъ обыкновенно декларація правъ гражданъ, точное опредѣленіе организаціи властей и ихъ взаимныхъ отно-

шеній и во многихъ случаяхъ нѣкоторыя спеціальныя постановленія, признаваемыя необходимыми въ виду какихъ-либо особыхъ политическихъ условій.

Конституція, выработанная такимъ образомъ, не представляетъ изъ себя полнаго свода конституціоннаго права страны; это—лишь часть его, особо санкціонированная суверенным народомъ и могущая въ случаѣ правонарушенія послужить основаніемъ для преслѣдованія виновной въ нарушеніи власти.

Рядомъ съ ней существуютъ традиціи, обычаи, которые могутъ имѣть большое значеніе, какъ неписаные законы. Такъ, напримѣръ, въ Соединенныхъ Штатахъ ни одна статья федеральной конституціи не запрещаетъ переизбирать одного и того же президента во второй разъ. И въ то же время, съ тѣхъ поръ, какъ Вашингтонъ принесъ въ жертву на алтарь республики свое третье президентство, которое его умоляли принять, никто не осмѣлился выставлять свою кандидатуру болѣе двухъ разъ. Сторонники генерала Гранта думали въ 1880 г., что популярность героя междоусобной войны позволитъ имъ измѣнить это правило въ его пользу, но они должны были отказаться отъ этого въ виду рѣшительнаго сопротивленія общественнаго мнѣнія. И, по общему признанію, этотъ опытъ имѣлъ рѣшающее значеніе. Нетрудно привести рядъ аналогичныхъ примѣровъ даже въ тѣхъ странахъ, которыя придерживались всего болѣе принципа положительнаго закона.

Практика французскихъ судовъ неоднократно основывала судебныя рѣшенія на нѣкоторыхъ статьяхъ, введенныхъ въ публичное право государства исчезнувшими уже конституціями. Статья 75 конституціи VIII года, напримѣръ, постановляла, что всѣ правительственные чиновники, кромѣ министровъ, не могутъ подвергнуться преслѣдованію за свои служебныя дѣянія иначе, какъ въ силу рѣшенія государственнаго совѣта. Принципъ, заключающійся въ этой статьѣ, примѣнялся судами при всѣхъ правительствахъ, и въ 1870 г., такъ какъ въ послѣднее царствованіе приходилось особенно страдать отъ такой судебной практики, 19 сентября былъ изданъ декретъ, въ которомъ сказано лишь слѣдующее: «Статья 75 конституціи VIII года отмѣняется».

Вообще можно установить какъ правило, что конституція не должна содержать въ себѣ пространныхъ постановленій. Можно даже согласиться съ Жюлемъ Ферри, что краткость есть одно изъ свойствъ хорошей конституціи [1]), но при одномъ условіи, что дѣло идетъ только о формѣ.

---

[1]) Изложеніе мотивовъ правительства относительно пересмотра конституціи (1884 г.).

Нельзя подъ предлогомъ краткости опускать гарантіи и урѣзывать основной законъ ради сжатости изложенія. Такъ какъ цѣль писаной хартіи прежде всего въ томъ, чтобы служить защитой, то лучшая конституція не та, которая всѣхъ короче, а та, которая лучше всѣхъ защищаетъ. Это представляется очевиднымъ. Между тѣмъ въ Европѣ объ этомъ иногда забываютъ, и неизлишне объ этомъ напомнить.

Граждане Соединенныхъ Штатовъ не разъ платили дорогой цѣной за ошибки парламента. Въ представительныхъ демократіяхъ изъ трехъ властей законодательная болѣе другихъ стремится захватить верховенство. Ея ошибки труднѣе всего бываетъ предупредить и исправить. Чтобы защитить себя отъ своихъ представителей въ законодательныхъ собраніяхъ, американцы сначала уменьшили ихъ компетенцію, лишивъ ихъ права избирать должностныхъ лицъ и предоставивъ губернаторамъ, избраннымъ народомъ, право пріостанавливающаго veto. Затѣмъ, вслѣдствіе новыхъ злоупотребленій недовѣріе народа ограничило сферу дѣятельности собраній, включивъ въ текстъ конституціи, установленной плебисцитомъ, множество предметовъ, которые входятъ туда только для того, чтобы изъять ихъ такимъ образомъ изъ области дѣйствій парламента. Первая конституція въ 1776 г. имѣла четыре страницы in-4°, въ 1830 г. вторая—7 страницъ того же формата, въ 1850 г. третья конституція насчитывала ихъ 18, а теперешняя, которая относится къ 1870,—22. Въ 1776 г. конституція Нью-Гемпшира заключала въ себѣ приблизительно 600 словъ. Конституція Миссури 1875 г. содержитъ 26000 словъ[1]). Вотъ акты, которые, конечно, не отличаются краткостью. Значитъ ли это, что американцы неправы? Никоимъ образомъ. Они искали средство дѣйствительно защитить себя отъ подкуповъ и интригъ, которыми слишкомъ часто безчестили себя ихъ законодательныя собранія. Конституція явилась такимъ средствомъ. Для этого она и установлена. Ввѣривъ ея охранѣ интересы, нарушенія которыхъ они опасались, американскіе граждане нисколько не умалили величія конституціоннаго акта, какъ бы длиненъ ни былъ списокъ этихъ интересовъ. И, вопреки мнѣнію Жозефа де-Местра, они не сдѣлали этимъ свою конституцію слабой и непрочной. Современныя американскія конституціи пользуются неменьшимъ уваженіемъ и повиновеніемъ, чѣмъ это было сто лѣтъ тому назадъ.

Если и есть страны, гдѣ основныя хартіи потеряли въ извѣстной

---

[1]) *Брайсъ*. Американская конституція, 2-е изданіе, Лондонъ, 1889 г. I, 438.

мѣрѣ свое первоначальное значеніе, то это—нѣкоторыя европейскія государства. Нѣмецкая наука, имѣющая столь большое вліяніе въ Старомъ Свѣтѣ, отказалась въ новѣйшее время отъ ученія великихъ нѣмецкихъ юристовъ начала и средины XIX вѣка. Она мало-по-малу уподобляетъ конституціонный законъ обыкновенному закону. Въ то же время во Франціи, по политическимъ соображеніямъ, писаное конституціонное право было сведено къ минимальному числу постановленій. Результатомъ такого совпаденія было неоспоримое умаленіе престижа закона законовъ.

Надо надѣяться, что это умаленіе только временное, ибо мы приближаемся къ тому времени, когда все болѣе и болѣе будутъ необходимы конституціи, прочно утвержденныя и стоящія выше парламентовъ и толпы [1]).

Демократія, какъ говорятъ, не только форма правленія, это—извѣстное состояніе общества. По закону эволюціи,—повидимому, неизбѣжному,—къ этому состоянію идутъ всѣ современные народы. Одни уже достигли его и производятъ за себя и за другихъ трудный опытъ народнаго правленія. Другіе болѣе или менѣе быстрыми шагами приближаются къ нему. Третьи, наконецъ, еще удерживаются на наклонной плоскости силой средневѣковыхъ традицій или несовершенствомъ культуры. Но всѣхъ ихъ роковымъ образомъ увлекаютъ на этотъ путь завоеванія науки и промышленности, уничтоженіе разстояній, распространеніе знаній,—словомъ, все, что составляетъ современный прогрессъ. А демократическое государство болѣе чѣмъ какое-либо иное нуждается въ писаной, высоко стоящей конституціи. Въ монархіи, гдѣ государь обладаетъ фактически и юридически личной властью, меньшинство можетъ найти въ немъ защитника. Въ демократіи единственной охраной противъ большинства, могущаго злоупотреблять своей властью, является законъ, стоящій выше самого законодателя.

---

[1]) Можетъ-быть, будетъ небезполезно упомянуть здѣсь, что существуетъ коренное различіе между конституціонной юриспруденціей Америки и Европы. Въ то время, какъ во Франціи и во всѣхъ странахъ, принявшихъ французскую систему, актъ законодательной власти, нарушающій какую-либо статью конституціи, влечетъ за собой только политическую отвѣтственность, въ Соединенныхъ Штатахъ судебная власть входитъ въ разсмотрѣніе противорѣчія законовъ конституціи. Судьи могутъ на этомъ основаніи объявлять постановленія законодательныхъ собраній недѣйствительными.

См. дальше, III часть, кн. I, гл. VII.

Правда, это—только временная охрана, потому что въ послѣднемъ счетѣ воля большинства одержитъ верхъ, но все-же—охрана, имѣющая первостепенное значеніе, ибо она предотвращаетъ внезапные удары, даетъ возможность организовать сопротивленіе и во всякомъ случаѣ обязываетъ большинство прежде, чѣмъ дѣйствовать, взвѣсить послѣдствія своихъ дѣйствій.

Конституціи, какъ орудіе защиты, должны быть устойчивы и обезпечены противъ посягательствъ обыкновенной законодательной власти. Съ другой стороны, какъ выраженіе двигающагося впередъ силою общественной воли права, онѣ должны быть доступны измѣненію безъ особыхъ затрудненій, чтобы было возможно постоянно согласовать букву закона съ духомъ учрежденій. Этой цѣли служатъ «поправки» (amendements) въ американскомъ смыслѣ этого слова. Можетъ случиться, что тѣ, кому поручено составленіе или введеніе такихъ поправокъ, идутъ въ своихъ формулахъ далѣе требованій общественнаго мнѣнія, что измѣненія вносятся въ писаный законъ раньше, чѣмъ они на дѣлѣ войдутъ въ конституцію страны, прежде даже, чѣмъ они будутъ серьезно потребованы. И тогда, если политическій смыслъ, который никогда не отрекается отъ своихъ правъ, хотя бы даже передъ ясно выраженной волей массъ, не санкціонируетъ этихъ нововведеній, они рано или поздно будутъ устранены.

Необходимо, чтобы эта высшая кодификаціонная работа, проведеніе основныхъ реформъ, происходила нормальнымъ образомъ, по извѣстному методу! Съ этой цѣлью въ большинство современныхъ конституцій внесено то, что называется во Франціи «статьями пересмотра».

Эти статьи пересмотра представляютъ быстрое, хотя и не единственное средство для опредѣленія характера учредительной дѣятельности въ каждой странѣ, гдѣ законодателемъ выработаны такія статьи. Онѣ и составляютъ главный предметъ настоящаго изслѣдованія. Съ точки зрѣнія ихъ основъ и ихъ юридическаго характера, современныя писаныя конституціи распредѣляются на двѣ главныя категоріи: съ одной стороны, жалованныя хартіи и соглашенія, а съ другой—конституціи, основанныя исключительно на принципѣ суверенитета народа.

Это различіе является основой принятой нами классификаціи.

II.

Жалованныя хартіи и конституціонныя соглашенія.

Книга I.

Нѣмецкая группа.

ГЛАВА I.

Отъ хартіи къ договору.

«По своей природѣ учредительный актъ имѣетъ договорный характеръ: въ немъ участвуютъ двѣ стороны, изъ которыхъ каждая нѣчто даетъ и получаетъ взамѣнъ» [1]. Таково опредѣленіе Клюбера, юриста, бывшаго въ Германіи въ теченіе 30 лѣтъ, съ 1807 г. по 1837 г., высшимъ авторитетомъ въ этомъ вопросѣ. Близкій другъ князя Гарденберга, совѣтникъ нѣмецкихъ уполномоченныхъ на вѣнскомъ конгрессѣ, профессоръ и дипломатъ въ одно то и же время, избравшій предметомъ своего спеціальнаго изученія публичное право сначала Рейнскаго, а затѣмъ Германскаго Союза, Клюберъ былъ способенъ скорѣе чѣмъ кто-либо другой судить о конституціяхъ своего отечества и своего времени. А эти послѣднія до сихъ поръ являются конституціями большинства государствъ имперіи и на ряду съ хартіей, которой присягнулъ въ 1830 г. Людовикъ-Филиппъ, служили въ большей или меньшей степени образцомъ для всѣхъ государей и для всѣхъ собраній, основавшихъ въ Европѣ новыя конституціонныя монархіи.

Формула эрлагенскаго и гейдельбергскаго профессора была незнакома революціи. Она является наиболѣе точнымъ выраженіемъ системы, которая была создана въ Германскомъ Союзѣ силою вещей. Когда принципъ необходимости основного писанаго закона былъ признанъ монархами, то ихъ первою мыслью было даровать этотъ законъ въ силу принадлежавшей

---

[1]) Oeffentliches Recht des Deutschen Bundes und Bundesstaten. 4-е изданіе. Франкфуртъ, 1840, стр. 406 (§ 283; Note e).

имъ верховной власти, по примѣру Людовика XVIII, представляющаго собой типъ монарха эпохи реставраціи въ полномъ смыслѣ этого слова. Они немедленно сочли своею обязанностью обнародовать хартіи. Но нѣкоторые изъ нихъ, неудача которыхъ послужила урокомъ для другихъ, не нашли нужнымъ считаться со своими подданными. Только-что пережитое двадцатипятилѣтіе многому научило этихъ подданныхъ, и если они не все забыли изъ далекаго прошлаго, то, съ другой стороны, они умѣли заставить, по мѣрѣ возможности, уважать то, на что народъ отнынѣ смотрѣлъ какъ на свое право. Хартіи, на которыхъ слишкомъ ясенъ былъ отпечатокъ монаршаго благоусмотрѣнія, были отвергнуты въ княжествѣ Вальдекъ (1814 г.), въ Вюртембергѣ (1815—1819 гг.), въ курфюршествѣ Гессенскомъ (1815 и 1816 гг.), потомъ въ княжествѣ Липпе-Детмольшъ (1819 г.), въ великомъ герцогствѣ Гессенскомъ (1820 г.), еще позднѣе въ княжествѣ Гогенцоллернъ-Сигмаринен и въ королевствѣ Ганноверскомъ (1833 г.).

Что было дѣлать въ виду этихъ упорныхъ проявленій духа времени? Разумѣется, монархи не хотѣли, чтобы конституціонная система была установлена самимъ народомъ. Впрочемъ и наиболѣе передовые представители народа не думали объ этомъ; это была система враждебной Германіи націи. Тѣ, кто отказывался отъ жалованныхъ хартій, требовали соглашенія между государемъ и собраніемъ государственныхъ чиновъ относительно текста основного закона. Феодальная эпоха давала не одинъ примѣръ такихъ публично-правовыхъ договоровъ съ царствующими домами. Обстоятельства снова привели къ этому принципу.

Современные нѣмецкіе юристы, говоря о происхожденіи верховной власти, или утверждаютъ, что она не принадлежитъ ни народу, ни государю, но что субъектомъ ея является государство, какъ нераздѣльное цѣлое (что съ точки зрѣнія французской теоріи [1]) значитъ поставить на мѣсто одного вопроса другой, ибо рѣчь идетъ не о томъ, кто является *субъектомъ*, а кто является *источникомъ* верховной власти), или же отождествляя верховную власть съ силой, приписываютъ ее монарху, разсматривая палаты, раздѣляющія съ нимъ законодательную власть, не какъ собранія, которымъ народъ ввѣрилъ контроль надъ правительствомъ, но какъ совѣты, которые государь пожелалъ призвать себѣ на помощь въ дѣлѣ осуществленія своихъ державныхъ правъ. Съ точки зрѣнія юридической и философской можно поддерживать эти теоріи, изложенныя съ неоспори-

---

[1]) Профессоръ Ларнодъ (Larnaude) въ своемъ курсѣ (Парижскій юридическій факультетъ).

мымъ знаніемъ и талантомъ, но съ точки зрѣнія исторической, какъ видно изъ предшествующаго, онѣ не выдерживаютъ критики даже въ томъ случаѣ, когда рѣчь идетъ о странахъ, которыя были ихъ родиной. Наилучшимъ тому доказательствомъ служитъ свидѣтельство Клюбера, который лучше чѣмъ кто-либо другой зналъ, какъ создался политическій строй государствъ современной Германіи. Этотъ писатель указываетъ, что по смыслу самого текста ихъ характеръ договоровъ имѣютъ конституціонныя хартіи: королевства Нидерландовъ (1815 г.)[1]), великаго герцогства Саксенъ-Веймаръ-Эйзенахскаго, княжества Вальдекъ, вольнаго города Франкфурта (1816 г.), герцогства Саксенъ-Гильдбургаузенъ (1818 г.), Вюртемберга (1819 г.), Брауншвейга (1820—1832 гг.), герцогства Саксенъ-Мейнингенъ (1829 г.), курфюршества Гессенскаго, герцогства Саксенъ-Альтенбурга, королевства Саксоніи (1831 г.), княжествъ Гогенцоллернъ-Сигмариненъ (1833 г.) и Липпе (1836 г.).

Можно допустить, что такъ какъ государство образуетъ органическое цѣлое, то конституціи суть высшіе законы, исходящіе отъ нераздѣльной верховной власти, и что по этому предмету не должно быть договора между государями и народами. Но нельзя отрицать, что такіе договоры были и что это было единственнымъ средствомъ примирить право прошлаго, отъ котораго не хотѣли отречься, съ правомъ настоящаго, которое хотѣли поддержать.

Слѣдствіемъ этого компромисса было возникновеніе большинства конституціонныхъ монархій европейскаго материка.

---

[1]) Дѣйствовавшая въ Люксембургѣ до 1841 г.

ГЛАВА II.

Хартія Саксенъ-Веймарскаго герцогства и конституція королевства Вюртембергскаго.

Хартія великаго герцогства Саксенъ-Веймарскаго 5 мая 1816 г. послужила образцомъ для наибольшаго числа хартій, изданныхъ во второстепенныхъ государствахъ Германскаго Союза. Она подписана именемъ Карла-Августа, покровителя и друга Гёте и Шиллера.

Возвѣщая о ней въ нѣсколькихъ предварительныхъ актахъ, онъ самъ называлъ ее «конституціей, которая станетъ верховнымъ закономъ великаго герцогства и которая будетъ служить основнымъ договоромъ между государемъ и его подданными» [1]).

Были созваны государственные чины, чтобы вмѣстѣ съ правительственной комиссіей выработать проектъ конституціи. Ихъ трудъ былъ представленъ великому герцогу, который обнародовалъ его, вставивъ однако нѣкоторыя измѣненія въ подробностяхъ.

«Лишь въ силу нашей санкціи,—заявилъ Карлъ-Августъ въ указѣ о созывѣ собранія,—проектъ получитъ обязательную силу и сдѣлается основнымъ закономъ нашего великаго герцогства» (§ 50).

Ст. 123 была изложена слѣдующимъ образомъ:

«Въ этомъ основномъ законѣ великаго герцогства Саксенъ-Веймаръ-Эйзенахскаго и въ конституціи, которую онъ устанавливаетъ, не можетъ быть произведено никакого измѣненія, ни въ одномъ пунктѣ ни прямо, ни косвенно не можетъ быть ничего ни отмѣнено, ни прибавлено безъ согласія государя и государственныхъ чиновъ страны».

Мы видимъ, что договорный характеръ ясно указанъ какъ въ самой хартіи, такъ и въ актахъ, ей предшествовавшихъ. Однако нужно также

---

[1]) Жалованныя грамоты отъ 15 ноября 1815 г. и 24 января 1816 г., эдиктъ 30 января 1816 г., § 49.

признать, что въ соглашеніи, заключенномъ такимъ образомъ, договаривающіяся стороны занимаютъ неравное положеніе. Власть государя имѣетъ перевѣсъ.

Вюртембергскій конституціонный договоръ 25 сентября 1819 г., дѣйствующій до сихъ поръ, представляетъ изъ себя противоположный типъ.

Со времени Среднихъ вѣковъ Швабія, которая образовала въ 1805 г. ядро королевства, пользовалась, сначала какъ графство, потомъ какъ герцогство, такими широкими вольностями, что Фоксъ сравнивалъ ихъ съ англійскими [1]). Эти вольности были обезпечены за представителями духовенства, дворянства и городовъ цѣлымъ рядомъ публично-правовыхъ договоровъ, заключенныхъ съ царствующимъ домомъ. Такимъ образомъ рядомъ съ королевской властью выросли государственные чины, какъ сила, не созданная ею и ее уравновѣшивающая. Эта сила исчезла въ теченіе десяти лѣтъ абсолютизма, послѣдовавшихъ за разрушеніемъ стараго порядка, увеличеніемъ территоріи и преобразованіемъ герцогства въ королевство подъ протекторатомъ Наполеона. Но она не была сломлена. Если король Фридрихъ и лелѣялъ химерическую мечту освободиться отъ нея при помощи самой же революціи,—онъ скоро увидѣлъ свою ошибку. При возвращеніи его съ вѣнскаго конгресса, когда онъ хотѣлъ даровать своимъ подданнымъ хартію въ силу монаршаго благоусмотрѣнія, государственные чины наотрѣзъ отказались отъ этого подарка. Это было началомъ конфликта, который продолжался до 1819 г. и закончился только возвращеніемъ къ договорной системѣ и открытымъ признаніемъ равенства сторонъ.

Конституція, принятая той и другой стороной 25 сентября, была выработана сообща смѣшанной комиссіей, составленной изъ семи депутатовъ собранія и четырехъ королевскихъ комиссаровъ. Ея утвержденіе было объявлено Вильгельмомъ I, который наслѣдовалъ своему отцу, въ слѣдующихъ выраженіяхъ:

«Основной законъ монархіи вытекаетъ изъ свободнаго соглашенія съ государственными чинами; это—лучшій памятникъ согласія между королемъ и его народомъ. Конституція королевства подписана нами и всѣми чинами собранія государственныхъ чиновъ, созванныхъ для выработки этого важнаго акта. Собравшіеся государственные чины слы-

[1]) «Въ Европѣ только двѣ страны, которыя имѣютъ конституціи, это—Англія и Вюртембергъ». См. Edinburg-Review. L. V, III, 165—168.

шали изъ нашихъ устъ торжественное обѣщаніе сохранять неприкосновенность конституціоннаго договора»[1]).

Указанный договоръ не опредѣляетъ условій пересмотра его. Хартія, жалованная или основанная на договорѣ, представляетъ собою законный актъ, установляемый разъ навсегда. Поэтому вполнѣ логично, что она не заключаетъ въ себѣ постановленій, предусматривающихъ будущія измѣненія. Таковы хартіи Людовика XVIII и Людовика-Филиппа. Можно допустить, что если впослѣдствіи почувствуется необходимость измѣненій, то въ первомъ случаѣ, т.-е. если хартія была дарована, король по обсужденіи дѣла приметъ то рѣшеніе, которое онъ сочтетъ соотвѣтствующимъ обстоятельствамъ; во второмъ же случаѣ, при договорной конституціи, между сторонами будетъ заключено новое соглашеніе, которое или замѣнитъ первое, или будетъ присоединено къ нему.

Мы видимъ, что ст. 123 саксенъ-веймарской хартіи установляетъ, что никакое измѣненіе не можетъ быть внесено въ основной законъ великаго герцогства безъ согласія государя и государственныхъ чиновъ. Это постановленіе находится въ началѣ главы VI и послѣдней, озаглавленной «О гарантіи конституціи», которая вмѣняетъ государю, какъ и всѣмъ чиновникамъ государства, въ обязанность при вступленіи въ отправленіе своихъ полномочій дать торжественное обѣщаніе соблюдать принципы основного закона и объявляетъ преступленіемъ государственной измѣны всякое дѣяніе, совершонное съ цѣлью или нарушить его тайно, или ниспровергнуть силой. Лучшимъ комментаріемъ этой статьи является заключительная статья хартіи находящагося недалеко отъ Саксенъ-Веймара княжества Вальдекъ-Пирмонта, которая получила санкцію князя 19 апрѣля 1816 г. въ то время, когда собраніе, созванное Карломъ-Августомъ, совѣщалось въ Веймарѣ. «Этотъ конституціонный договоръ, который, какъ мы надѣемся, будетъ признанъ достаточно либеральнымъ по духу и отъ котораго, ни мы, ни наши наслѣдники не желаемъ и не должны ни въ чемъ отступать безъ согласія нашихъ вѣрныхъ государственныхъ чиновъ, былъ заключенъ надлежащимъ образомъ съ той и съ другой стороны. Наше правительство обязано его обнародовать».

Цѣль статьи 123 саксенъ-веймарской конституціи, буквально воспроизведенной въ конституціяхъ Саксенъ-Гильдбургаузена (1818 г.),

---

[1]) Манифестъ отъ 2 сентября 1819 г. Ср. введеніе, гдѣ говорится о желаніи короля, чтобы конституція была установлена договорнымъ путемъ, и о томъ, какимъ образомъ это желаніе осуществилось.

Саксенъ-Кобурга (1821 г.), Саксенъ-Мейнингена (1824 и 1829 гг.), Саксенъ-Альтенбурга (1831 г.) [1]), заключается не въ томъ, чтобы заранѣе установить порядокъ пересмотра, но, напротивъ, въ томъ, чтобы обезпечить хартію противъ всякой попытки измѣненія ея инымъ путемъ, чѣмъ тотъ, какимъ послѣдовало ея договорное установленіе. Признавалось необходимымъ напомнить, такимъ образомъ, государю характеръ сдѣланныхъ имъ уступокъ и невозможность измѣнить ихъ въ будущемъ собственной властью. Такъ какъ законодательная инициатива принадлежала ему одному, то о другой сторонѣ и не упоминалось.

[1]) См. также проектъ конституціи Шварцбургъ-Зондергаузенъ (183), Гогенцоллернъ-Зигмариненъ (1832).

ГЛАВА III.

Статья о пересмотрѣ въ основномъ законѣ владѣній Оранско-Нассаускаго дома и въ конституціяхъ Баваріи, королевства Саксоніи, курфюршества Гессенскаго и т. д.

Конституція, дѣйствующая въ Люксембургѣ, присоединенномъ вѣнскимъ конгрессомъ къ Германскому Союзу, есть первая по времени хартія, которая содержитъ въ себѣ главу, спеціально посвященную будущимъ поправкамъ. Это былъ, какъ мы уже видѣли, основной законъ Нидерландовъ, составители котораго, не принявъ демократическихъ началъ революціонной эпохи, имѣли однако въ виду IX главу статута Батавской республики «О политическомъ воздѣйствіи народа на конституцію» и приложенныя къ ней правила «относительно порядка пересмотра конституціи».

Глава XI хартіи королевства Нидерландовъ отъ 24 августа 1815 г. изложена слѣдующимъ образомъ:

«Объ измѣненіяхъ и добавленіяхъ».

§ 229. «Когда опытъ укажетъ на необходимость измѣненій и добавленій къ основному закону, эти измѣненія должны быть точно опредѣлены законодательнымъ актомъ, который признаетъ ихъ необходимость.

§ 230. «Этотъ актъ будетъ разосланъ провинціальнымъ штатамъ, которые затѣмъ въ теченіе срока, указаннаго въ названномъ актѣ, по произведеніи выборовъ въ обычномъ порядкѣ, пошлютъ въ генеральные штаты чрезвычайныхъ депутатовъ въ количествѣ, равномъ числу обыкновенныхъ депутатовъ . . . . . .

. . . . . .

§ 232. «Вторая палата генеральныхъ штатовъ не можетъ принять никакого рѣшенія объ измѣненіяхъ или прибавленіяхъ къ основному закону, если на собраніи присутствуетъ менѣе двухъ третей всѣхъ членовъ; ея рѣшенія постановляются большинствомъ трехъ четвертей поданныхъ голосовъ.

«Всѣ правила, установленныя для выработки закона, должны быть строго выполнены.

§ 233. «Никакое измѣненіе основного закона или порядка наслѣдованія престола не можетъ быть предпринято во время регентства.

§ 234. «Всѣ измѣненія и добавленія къ конституціи должны быть присоединены къ ней и торжественно обнародованы».

Хартія новаго королевства Оранско-Нассаускаго дома была одной изъ наиболѣе либеральныхъ хартій этой эпохи. Она предоставляла второй палатѣ генеральныхъ штатовъ законодательную инициативу, а слѣдовательно, согласно статьямъ §§ 229 и 230, также и инициативу пересмотра конституціи. Мы видимъ, что этотъ пересмотръ могъ произойти во всякое время безъ всякихъ замедляющихъ формальностей и что при этомъ должно было быть спрошено мнѣніе страны путемъ удвоенія числа депутатовъ отъ провинціи въ генеральныхъ штатахъ. Требованіе наличности двухъ третей членовъ и большинства трехъ четвертей поданныхъ голосовъ во второй палатѣ законодательнаго собранія было, повидимому, отчасти заимствовано изъ норвежской конституціи 1814 г., которая требуетъ большинства двухъ третей въ стортингѣ [1]).

Статья, предписывающая усиленное большинство, была сдѣлана еще болѣе ограничительной въ виду широкой свободы, которая, съ другой стороны, была предоставлена учредительнымъ органамъ. Только-что приведенныя постановленія были приняты въ 1818 г. баварскимъ законодательствомъ и связаны имъ съ постановленіями саксенъ-веймарской хартіи въ слѣдующихъ выраженіяхъ:

«Измѣненія въ содержаніи конституціоннаго акта или прибавленія къ этому акту не могутъ быть внесены безъ согласія государственныхъ чиновъ. Предложенія по этому предмету исходятъ исключительно отъ короля и могутъ обсуждаться государственными чинами только въ томъ случаѣ, если они внесены на ихъ разсмотрѣніе королемъ». «Для того, чтобы рѣшеніе по вопросамъ такой важности было дѣйствительнымъ, необходимо присутствіе трехъ четвертей членовъ, участвующихъ въ сессіи собранія, въ каждой изъ двухъ палатъ и большинство двухъ третей голосовъ».

Это—7 статья X главы баварскаго статута. Королевская декларація, служащая введеніемъ къ хартіи, опредѣляетъ эту статью какъ «гарантію конституціи, которая обезпечиваетъ будущее отъ произвольныхъ измѣненій, не препятствуя вмѣстѣ съ тѣмъ прогрессу и не преграждая

[1]) См. далѣе, стр. 85.

пути улучшеніямъ, требуемымъ опытомъ. Такимъ образомъ, не устанавливая въ положительной формѣ порядка пересмотра конституціи, Бавaрія однако вступила и въ этомъ отношеніи на путь, открытый революціей. 1848 годъ подвинулъ ее дальше по этому пути. Поправка къ конституціи 4 іюня предоставила палатамъ право иниціативы, но лишь по отношенію къ пересмотру главъ IV, VII, VIII и X, касающихся личныхъ правъ и обязанностей гражданъ, предметовъ вѣдомства парламента, судебной власти и гарантій конституціи [1]).

Постановленія вышеприведенной статьи были воспроизведены въ 1831 г. въ конституціи Саксонскаго королевства съ той разницей, что право предлагать королю измѣненія въ конституціонномъ соглашеніи было дано впослѣдствіи государственнымъ чинамъ безъ всякихъ иныхъ ограниченій кромѣ повторнаго обсужденія въ двухъ послѣдовательныхъ собраніяхъ [2]).

Система многократныхъ обсужденій въ послѣдовательныхъ собраніяхъ, введенная нѣкогда въ Европѣ первымъ французскимъ учредительнымъ собраніемъ, въ это время снова появилась на свѣтъ въ курфюршествѣ Гессенскомъ, въ хартіи 5 января 1831 г.

«Для принятія проекта измѣненія или истолкованія настоящаго конституціоннаго акта требуется или единогласіе присутствующихъ членовъ ландтага, или двойное большинство трехъ четвертей поданныхъ голосовъ въ двухъ послѣдовательныхъ собраніяхъ» [3]).

До того времени, когда Пруссія получила, наконецъ, свою многократно обѣщанную, давно жданную конституцію, государства Германскаго Союза, издававшія законы по этому предмету, принимали одну или другую изъ только-что разсмотрѣнныхъ нами системъ [4]).

---

[1]) Gesetz die ständische Initiative betreffend, vom 4 Juni 1848, Art. 2.

[2]) Ст. 152. Проектъ правительства отъ 1 марта 1831 г. принималъ цѣликомъ систему баварской конституціи. См. Entwurf der Verfassungsurkunde des Königreichs Sachsen vom 1 März 1831 den versammelten Ständen vorgelegt, § 144.

[3]) § 153—§ 97. «Штаты могутъ вносить предложенія, направленныя къ созданію новыхъ законовъ, такъ же, какъ къ измѣненію или уничтоженію существующихъ постановленій».

[4]) Ср. Конституція великаго герцогства Баденскаго отъ 22 августа 1818 г., § 64 (большинство $^2/_3$). Конституція отъ 17 декабря 1820 г. Гессенъ Дармштадта, ст. 110. Проектъ основного закона для Ганновера отъ 15 ноября (наличность $^3/_4$, большинство $^2/_3$, необходимость двойного постановленія двухъ послѣдовательныхъ ландтаговъ для того, чтобы предложить поправку королю). Конституція 6 авг. 1840 г., ст. 180 (наличность

Для собраній договорный характеръ хартій былъ ясенъ самъ собой. Но опасеніе «мысленныхъ оговорокъ» со стороны правителей и желаніе навсегда воспрепятствовать государямъ вернуть себѣ прежнюю свободу побуждали ставить опредѣленное условіе, что никакое измѣненіе не можетъ быть внесено въ конституцію безъ согласія представителей страны. Кромѣ того, такъ какъ при простомъ большинствѣ и однократномъ голосованіи монарху было бы слишкомъ легко добиться рѣшенія, соотвѣтствующаго его видамъ, то вскорѣ было признано необходимымъ прибѣгнуть къ исключительнымъ гарантіямъ: обсужденію вопроса въ двухъ послѣдовательнымъ собраніяхъ, наличности депутатовъ, превышающей обычную норму, усиленному большинству. Эти постановленія, которыя въ Америкѣ и во Франціи имѣли цѣлью предупредить опасность увлеченій со стороны парламента, въ Германіи становились мѣрами предосторожности противъ реакціонныхъ попытокъ со стороны совѣтниковъ короны.

$^3/_4$ и единогласіе ландтага или голосованіе двухъ послѣдовательныхъ собраній при большинствѣ $^2/_3$ суть необходимыя условія для осуществленія права учредительной инициативы). Основной законъ княжества Шварцбургъ-Зондергаузенъ отъ 24 сент. 1841 г., ст. 208.

ГЛАВА IV.

Прусская конституція и конституція Германской имперіи.

Въ 1848 г., когда король прусскій Фридрихъ-Вильгельмъ IV подъ давленіемъ обстоятельствъ созвалъ въ Берлинѣ національное собраніе, избранное всеобщей подачей голосовъ, и представилъ этому собранію конституцію, проектъ этой послѣдней содержалъ обычныя ограниченія относительно будущихъ поправокъ: участіе въ голосованіи не менѣе половины членовъ обѣихъ палатъ и большинство двухъ третей голосовъ [1]).

Парламентская комиссія, образованная для разсмотрѣнія договора, который государь желалъ заключить со своимъ народомъ, приняла эту статью. Но собраніе не имѣло возможности обсудить его. Оно впало, въ глазахъ короля и его министровъ, въ ту ошибку, что смотрѣло на себя какъ на учредительное собраніе и вырабатывало свой самостоятельный проектъ, который, повидимому, хотѣло провести безъ всякихъ измѣненій [2]). 9 ноября подъ предлогомъ, что собраніе поддается вліянію угрозы возстанія въ столицѣ, послѣдовала отсрочка его засѣданій съ повелѣніемъ перенести ихъ въ Бранденбургъ. Черезъ нѣсколько недѣль, 5 декабря, собраніе было окончательно распущено.

Одновременно съ указомъ о распущеніи появилась хартія, которую Фридрихъ-Вильгельмъ жаловалъ своимъ подданнымъ «въ виду чрезвычайныхъ обстоятельствъ, сдѣлавшихъ невозможнымъ предполагавшееся соглашеніе». Это было жестокое пробужденіе отъ грезъ для народа, которому торжественно обѣщали «конституцію, установленную на самыхъ широкихъ основахъ путемъ соглашенія съ собраніемъ свободно избранныхъ и облеченныхъ полными правами представителей народа» [3]).

---

[1]) Проектъ 20 мая 1848 г.

[2]) Оффиціальное названіе собранія было «Versammlung zur Vereinbarung der preussischen Verfassung» (Собраніе для выработки по соглашенію съ королемъ прусской конституціи). Жалованная грамота отъ 13 мая 1848 г.

[3]) Декретъ 2 апрѣля 1848 г.

Фридрихъ-Вильгельмъ IV былъ человѣкъ слишкомъ благороднаго характера для того, чтобы ему могла прійти мысль какимъ бы то ни было образомъ взять обратно свое королевское слово. Но ему указали такой способъ сдержать его, который, повидимому, былъ совмѣстимъ съ сохраненіемъ его державныхъ правъ. Способъ этотъ заключался въ прибавленіи къ хартіи оговорки, что она, какъ только соберутся палаты, будетъ подвергнута «пересмотру въ законодательномъ порядкѣ».

Въ соотвѣтствіи съ этимъ заявленіемъ статья первоначальнаго проекта, вводившая ограничительныя условія для измѣненія конституціоннаго акта, была выкинута и замѣнена статьей 107, гласящей, что этотъ актъ можетъ быть измѣненъ путемъ обыкновеннаго законодательства.

Такъ пала старая система, и вмѣсто постановленій отрицательнаго характера былъ установленъ положительный порядокъ пересмотра. Къ сожалѣнію, это было сдѣлано въ ущербъ различію между конституціоннымъ и обыкновеннымъ закономъ. Это нововведеніе, или, точнѣе, возвращеніе назадъ прусскаго государственнаго права оказало впослѣдствіи сильное вліяніе на мышленіе нѣмецкихъ юристовъ, а благодаря авторитету ихъ лекцій и сочиненій — и на современную европейскую науку. Мы видимъ, что мѣра была вызвана совершенно особыми обстоятельствами, вытекавшими изъ исключительнаго политическаго положенія.

Особый избирательный законъ, на основаніи котораго была избрана вторая изъ палатъ, учрежденныхъ хартіей, хотя и менѣе либеральный, чѣмъ тотъ, который опредѣлилъ составъ распущеннаго собранія, сохранилъ согласно съ обѣщаніемъ «свободно-избраннаго народнаго представительства» два главныхъ пріобрѣтенія 1848 г.: всеобщее голосованіе и тайную подачу голосовъ.

Но и это было еще слишкомъ много для достиженія возможности соглашенія между ландтагомъ и правительственными совѣтами. Прежде даже, чѣмъ палаты получили отъ своихъ комиссій докладъ по предоставленному имъ пересмотру конституціи, былъ изданъ указъ объ отсрочкѣ засѣданій одной палаты и о распущеніи другой (27 апрѣля 1849 г.). Послѣдняя показалась революціонной, потому что присоединилась къ проекту германской конституціи, выработанному франкфуртскимъ парламентомъ, и требовала отмѣны осаднаго положенія, тяготѣвшаго надъ Берлиномъ. Докладъ министерства королю прибавлялъ: «Постановленія второй палаты принимаются въ большинствѣ случаевъ большинствомъ лишь нѣсколькихъ голосовъ; это, безъ сомнѣнія, указываетъ на то, что результатъ голосованія является большей частью слѣдствіемъ чисто случайнаго стеченія обстоятельствъ. Было бы опасно поставить въ зависи-

мость отъ подобныхъ случайностей пересмотръ конституціи и выработку связанныхъ съ нимъ органическихъ законовъ»[1]).

Представительство страны, въ средѣ котораго было бы менѣе мѣста непредвидѣннымъ случайностямъ, было избрано на основаніи третьяго избирательнаго закона, отмѣнившаго тайное голосованіе и равенство голосовъ. На этотъ разъ пиѳія отвѣтила Филиппу то, что хотѣлъ Филиппъ. Ландтагъ, собранный 7 августа 1849 г., пересмотрѣлъ конституцію въ согласіи съ правительствомъ, и король могъ обнародовать, какъ результатъ [2]) соглашенія между нимъ и обѣими палатами, новый текстъ конституціи 31 января 1850 г.

Во время обсужденія вторая палата потребовала возвращенія къ системѣ особыхъ гарантій для будущихъ пересмотровъ, а также обращенія къ странѣ путемъ распущенія въ томъ случаѣ, если предложеніе подобнаго рода не получило бы въ каждой палатѣ двухъ третей голосовъ собранія, состоящаго по крайней мѣрѣ изъ половины законнаго числа членовъ. Первая палата сохранила въ прежнемъ видѣ статью 107, прибавивъ лишь къ ней требованіе двойного голосованія раздѣленнаго трехнедѣльнымъ промежуткомъ. Она поступила такимъ образомъ, — сказано въ докладѣ комиссіи, — въ виду настоящаго сплетенія обстоятельствъ и потому, что конституціонная система требуетъ дальнѣйшаго развитія на основаніи опыта[3]).

Вторая палата примирилась съ этимъ рѣшеніемъ, и статья 107 получила слѣдующую редакцію:

«Конституція можетъ быть измѣнена въ обыкновенномъ порядкѣ законодательства. Для этого достаточно въ каждой палатѣ большинства поданныхъ голосовъ въ двухъ послѣдовательныхъ голосованіяхъ, раздѣленныхъ промежуткомъ въ три недѣли»[4]).

Такимъ образомъ въ прусской конституціи окончательно осталось наиболѣе случайное постановленіе хартіи, о которой самъ Фридрихъ-Вильгельмъ говорилъ, что она — продуктъ обстоятельствъ даннаго момента «и носитъ на себѣ яркую печать своего происхожденія»[5]).

---

[1]) Докладъ отъ 27 апрѣля 1849 г.

[2]) «In Uebereinstimmung mit beiden Kammern endgültig festgestellt» (Введеніе къ прусской конституціи).

[3]) См. von Rönne: «Das Staatsrecht der preussischen Monarcehi», Лейпцигъ, 1882, II, 366, примѣч. 3а.

[4]) Прусская конституція, ст. 107.

[5]) Рѣчь 6 февраля 1850 г. къ палатамъ, собравшимся для принесенія присяги.

Пересмотръ въ порядкѣ обыкновеннаго законодательства былъ принятъ въ 1852 г. въ конституціи Саксенъ-Кобурга. Такой же порядокъ пересмотра съ однимъ лишь ограниченіемъ, требующимъ усиленнаго большинства въ союзномъ совѣтѣ, былъ установленъ въ 1866 г. въ союзномъ договорѣ Сѣверо-Германскаго Союза [1]) и, наконецъ, въ 1871 г. — въ конституціи Германской имперіи, статья 78 которой гласитъ:

78. «Измѣненія конституціи производятся въ законодательномъ порядкѣ. Они считаются отвергнутыми, если въ союзномъ совѣтѣ 14 голосовъ выскажутся противъ ихъ принятія.

Постановленія имперской конституціи, утверждающія особыя права за отдѣльными государствами по отношенію къ имперіи, не могутъ быть измѣнены иначе, какъ съ согласія этихъ государствъ».

Предоставленная четырнадцати голосамъ въ союзномъ совѣтѣ возможность отклонить всякій конституціонный законъ (что даетъ Пруссіи, обладающей семнадцатью голосами, право абсолютнаго veto) и необходимость согласія заинтересованнаго государства, въ случаѣ, если измѣненіе въ договорѣ можетъ измѣнить его положеніе относительно всего Союза, представляютъ собой два ограниченія, несомнѣнно, зависящія отъ федеральнаго характера Германской имперіи и отъ стремленія ея основателей обезпечить въ ней навсегда прусскую гегемонію.

---

[1]) Измѣненія въ конституціи производятся путемъ законодательства; тѣмъ не менѣе необходимо въ союзномъ совѣтѣ большинство $^2/_3$ поданныхъ голосовъ, § 78.

ГЛАВА V.

Послѣдствія прусской системы.

Можно утверждать, что примѣненіе къ пересмотру конституціи обыкновеннаго законодательнаго порядка, имѣющее прекрасную цѣль сдѣлать конституціонный актъ насколько возможно болѣе способнымъ къ усовершенствованію, не предполагаетъ съ необходимостью отождествленія закона конституціоннаго съ обыкновеннымъ закономъ. Въ теоріи это такъ, но посмотримъ, однако, такъ ли это на практикѣ.

Лѣтъ тридцать тому назадъ Робертъ Моль, занимавшій тогда первое мѣсто среди нѣмецкихъ публицистовъ и непослѣднее среди юристовъ, писалъ: «Уроки исторіи такъ ясны, выраженія конституціонныхъ текстовъ такъ точны, что почти непостижимо, какъ можно задаваться вопросомъ объ юридическомъ отношеніи между обыкновенными и конституціонными законами нашего времени и подвергать сомнѣнію высшее значеніе послѣднихъ». А между тѣмъ реакціонная софистика рѣшилась ополчиться и противъ этого принципа; въ частности эту задачу поставилъ себѣ Г. Бишофъ въ журналѣ «Deutsche Vierteljahrschrift» (III, 166, ss). Этотъ молодой писатель утверждаетъ, что признать существенное различіе между конституціонными и обыкновенными законами значитъ стать въ прямое противорѣчіе съ монархическимъ принципомъ. Такое разграниченіе, по его мнѣнію, можетъ быть основано только на разграниченіи властей, отъ которыхъ исходятъ оба рода законовъ, и ученіе, что конституція исходитъ исключительно отъ верховной власти народа и потому является неприкосновенной для послѣдующихъ законовъ, есть гнусный плодъ революціи.

«Но очевидно ложно утвержденіе, будто бы конституціи разсматриваются какъ законы высшаго порядка потому, что въ нихъ видятъ проявленіе народнаго верховенства. Онѣ признаются таковыми лишь потому, что это качество имъ присвоивается компетентной законодательной властью. Нѣтъ надобности ставить вопросъ, какая была эта власть, важно лишь то, была ли она въ правѣ дѣлать такое заявленіе.

«Жалованная хартія разсматривается какъ несоспоримый высшій законъ страны, если монархъ въ моментъ ея изданія былъ абсолютнымъ господиномъ законодательства.

«Съ другой стороны, неясно, почему власть государя несовмѣстима съ существованіемъ положительныхъ правилъ, измѣненіе которыхъ было бы нелегко и которыя не могли бы быть устранены обыкновенными законами. Такія теоріи можно поддерживать, только отождествляя монархію съ абсолютнымъ правительствомъ, со свободой монарха отъ вѣрности данному слову и отрицаніемъ всякихъ правъ за гражданами. Наконецъ, этотъ слишкомъ избитый пріемъ, заключающійся въ томъ, чтобы устранять всякую стѣснительную теорію, какъ революціонную, и бросать тѣнь подозрѣнія на ея защитниковъ, — этотъ пріемъ подлежитъ не опроверженію, а суровому осужденію во имя науки и добросовѣстности».

«Въ другомъ мѣстѣ (Ministerialverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland. Giessen, 1859, стр. 41 s.) тотъ же авторъ выставляетъ слѣдующія положенія:

«Такъ какъ воля законодателя является высшей въ государствѣ, то обязательная сила установленныхъ имъ правилъ не зависитъ отъ ихъ содержанія. Съ этой точки зрѣнія законъ долженъ быть всемогущимъ, и противорѣчіе, которое могло бы возникнуть между нимъ и конституціей, должно быть признано только кажущимся, такъ какъ законодатель самъ въ правѣ опредѣлить понятіе конституціонности».

«Между тѣмъ ясно, что воля законодателя не есть высшая воля въ государствѣ. Если дѣйствительность его предписаній юридически ограничена въ томъ смыслѣ, что она зависитъ отъ выполненія извѣстныхъ условій, то эти условія должны быть выполнены, иначе норма, установленная такимъ образомъ, не будетъ и ѣть силы закона. Именно такое ограниченіе вытекаетъ изъ обязанности сообразоваться съ конституціонными правилами въ актахъ обыкновеннаго законодательства. Далѣе, что касается права законодателя опредѣлять понятіе конституціонности или, точнѣе говоря, объявлять, что норма, установляемая имъ, есть конституціонный законъ,—это право дѣйствительно существуетъ, но оно обусловлено соблюденіемъ особыхъ формальностей. Послѣднія, разумѣется, не соблюдаются при актѣ, посредствомъ котораго издается обыкновенный законъ; слѣдовательно, таковой не можетъ имѣть значенія конституціоннаго закона и, каково бы ни было его содержаніе, не можетъ измѣнять постановленія конституціи.

«Это—настолько элементарныя истины для логично мыслящаго чело-

вѣка и юриста, что представляется почти излишнимъ напоминать о нихъ» [1]).

Такъ писалъ Моль въ 1859 г. Теперь теорія, появленіе которой въ книжкахъ «Deutsche Vierteljahrschrift» было отмѣчено Молемъ и за которую молодой сотрудникъ этого журнала получилъ отъ него столь суровую отповѣдь, близится къ тому, чтобы сдѣлаться,—если она уже не сдѣлалась,—господствующей теоріей нѣмецкой науки. Одинъ изъ наиболѣе авторитетныхъ и притомъ не изъ числа наименѣе либеральныхъ представителей ея, юристъ, сочиненія котораго по справедливости цѣнятся далеко за предѣлами имперіи, профессоръ Лабандъ, пишетъ слѣдующее:

«Въ государствѣ нѣтъ воли выше воли суверена: и конституція, и законы одинаково получаютъ свою обязательную силу отъ этой воли. Конституція не есть мистическая сила, парящая надъ государствомъ, но, какъ и всякій другой законъ, это—актъ государственной воли, подчиняющійся въ силу этого послѣдствіямъ ея измѣненій. Правда, текстомъ положительнаго права можетъ быть установлено, что конституція не можетъ быть измѣнена косвеннымъ путемъ (т.-е. законами, которые касаются ея содержанія), что послѣднее можетъ быть сдѣлано только прямымъ путемъ, т.-е. законами, измѣняющими самый текстъ ея. Но когда такое ограниченіе не установлено положительнымъ правиломъ, его нельзя выводить изъ юридической природы конституціи и изъ существенной разницы между конституціоннымъ актомъ и обыкновенными законами. Принципъ, гласящій, что отдѣльные законы должны находиться въ согласіи съ конституціей и не могутъ ей противорѣчить, есть исключительно постулатъ законодательной практики, но не юридическая аксіома. Хотя бы и представлялось желательнымъ, чтобы система публичнаго и частнаго права, установленная законами, не была въ противорѣчіи съ содержаніемъ конституціоннаго акта, однако, существованіе такого противорѣчія возможно фактически и допустимо юридически такъ же, какъ разногласіе между уголовнымъ, торговымъ или гражданскимъ кодексомъ и изданнымъ впослѣдствіи спеціальнымъ закономъ» [2]).

Примѣняя эти принципы къ конституціи Германской имперіи, Лабандъ утверждаетъ, что такъ какъ статья 78 не ставитъ для внесенія поправокъ никакого иного условія, кромѣ соблюденія установленнаго по-

---

[1]) «Staatsrecht, Volkerrecht und Politik». Тюбингенъ, 1862, I, 83, примѣч. 1.

[2]) «Das Staatsrecht des deutschen Reichs». 2-е изд. Фрейбургъ-на-Брисгау, 1888, I, 546 s.

рядка законодательства и возможности veto со стороны четырнадцати голосовъ въ союзномъ совѣтѣ, то конституція можетъ быть измѣнена косвеннымъ путемъ вслѣдствіе утвержденія и обнародованія спеціальнаго закона.

Примѣры изъ конституціонной практики имперіи оправдываютъ эти соображенія, а они въ свою очередь оправдываютъ указанную практику. Имперская конституція нѣсколько разъ была измѣнена путемъ отдѣльныхъ законовъ, при чемъ не было сдѣлано никакихъ измѣненій въ ея текстѣ, и въ одномъ изъ этихъ случаевъ числа голосовъ меньшинства въ федеральномъ совѣтѣ было бы достаточно для отклоненія проекта, если бы голосованіе было подчинено условію, поставленному въ статьѣ 78.

Эта практика есть подражаніе прусскимъ обычаямъ. Тамъ конституція 1848 и 1850 гг. была измѣнена аналогичнымъ путемъ въ силу того или другого постановленія простого закона.

Извѣстно, что Лабандъ, а вслѣдъ за нимъ Цорнъ, Розинъ, Гарейсъ, Зилигманъ, Пребстъ и въ настоящее время Зейдель и Еллинекъ строго различаютъ опредѣленіе содержанія закона (Gesetzesinhalt), которое устанавливается собраніями, отъ акта, придающаго ему обязательную силу (Gesetzbefehl), который даже въ конституціонныхъ монархіяхъ исходитъ исключительно отъ государя. Этотъ актъ и составляетъ сущность закона. «Суверенитетъ государства,—такъ говоритъ знаменитый профессоръ страсбургскаго университета,—не участвуетъ въ опредѣленіи содержанія закона, а проявляется лишь въ санкціи, дающей закону юридическое дѣйствіе. Только санкція есть законодательный актъ въ юридическомъ смыслѣ этого слова» [1]).

Въ Пруссіи право санкціи и обнародованія закона принадлежитъ королю. Что же касается имперіи, Лабандъ истолковываетъ союзный договоръ въ томъ смыслѣ, что санкція принадлежитъ только союзному совѣту. Императору предоставляется лишь обнародованіе (промульгація и публикація). Послѣдствіемъ этой столь строго юридической теоріи и указанныхъ выше принциповъ является тотъ фактъ, что въ монархіи Гогенцоллерновъ и въ союзномъ государствѣ, во главѣ котораго она стоитъ, измѣненіе конституціи зависитъ отъ акта, который сторонникъ раздѣленія властей назвалъ бы актомъ исполнительной власти.

---

[1]) L. c., 517.

ГЛАВА VI.

Пересмотрѣнныя конституціи Саксенъ-Веймара и Ольденбурга. Конституціи вольныхъ городовъ: Любека, Гамбурга и Бремена.

Рядомъ съ прусской системой пересмотра конституціи въ порядкѣ обыкновеннаго законодательства, получившей преобладаніе со времени основанія имперіи, мы встрѣчаемъ, какъ было упомянуто выше, во многихъ государствахъ Германіи систему, вытекающую изъ условій возникновенія ихъ конституцій, а именно изъ того обстоятельства, что онѣ были установлены въ формѣ договоровъ и что составители ихъ стремились предотвратить возможность отождествленія ихъ съ хартіями, данными въ силу монаршаго благоусмотрѣнія. Собственно говоря, это—скорѣе способъ гарантіи основного статута противъ измѣненій и отмѣны, чѣмъ положительная система пересмотра въ точномъ смыслѣ этого слова. Но этотъ порядокъ имѣетъ передъ вышеизложеннымъ то преимущество, что охраняетъ неприкосновенность высшаго закона и ставитъ его выше актовъ обыкновеннаго законодательства на томъ мѣстѣ, которое онъ долженъ занимать во всякомъ конституціонномъ государствѣ, желающемъ быть достойнымъ этого имени.

Это соображеніе не осталось безъ вліянія на лицъ, работавшихъ надъ пересмотромъ хартій Саксенъ-Веймара и Ольденбурга въ 1850 г. и въ 1852 г., и удержало ихъ отъ слѣпого подражанія примѣру Пруссіи. Пересмотрѣнная конституція великаго герцогства Саксенъ-Веймарскаго предусматриваетъ внесеніе измѣненій въ ея статьи путемъ отдѣльнаго закона. Но особыя условія, которыми обставлено вотированіе этого закона, указываетъ, что примѣненіе прусской системы въ чистомъ ея видѣ встрѣтило возраженія [1]).

Въ великомъ герцогствѣ Ольденбургскомъ было проведено различіе между нѣкоторыми второстепенными, точно перечисленными постано-

---

[1]) Revidirtes Grundgesetz über die Verfassung des Grossherzogthums Sachsen-Weimar-Eisenach, vom 15 Oct. 1850, § 64.

вленіями, которыя могутъ быть предметомъ измѣненія въ порядкѣ простого законодательства, и остальной частью основного акта; по отношенію къ послѣднему поправки могутъ быть предложены или приняты («beantragt oder zugestanden») не иначе какъ въ двухъ послѣдовательныхъ ландтагахъ, въ промежутокъ между которыми должны произойти общіе выборы, и при условіи участія въ голосованіи не менѣе трехъ четвертей депутатовъ [1]).

Торжество политики Бисмарка должно было, само собой разумѣется, поднять престижъ прусской системы въ государствахъ, входящихъ въ составъ Союза. Тѣмъ не менѣе послѣ первыхъ лѣтъ возбужденія и энтузіазма, охватившихъ Германію вслѣдъ за основаніемъ имперіи, можно отмѣтить нѣсколько попытокъ сопротивленія. Тогда какъ въ 1875 г. пересмотрѣнная конституція вольнаго города Любека ограничивалась тѣмъ, что предусматривала для измѣненія хартіи, равно какъ и для всякаго иного законодательнаго акта, необходимость согласія сената и представительнаго собранія горожанъ [2]),—въ 1879 и 1882 гг. вольные города Гамбургъ и Бременъ установили оба спеціальную систему пересмотра. Конституція Гамбурга, приближающаяся въ этомъ отношеніи къ саксенъ-веймарской, хотя и принимаетъ общій порядокъ законодательства, но требуетъ при этомъ двойного обсужденія, раздѣленнаго трехнедѣльнымъ промежуткомъ, при участіи трехъ четвертей членовъ собранія горожанъ и для обоихъ голосованій большинства трехъ четвертей присутствующихъ депутатовъ [3]).

---

[1]) Revidirtes Staatsgrundgesetz für das Grossherzogthum Oldenburg, vom 22 Nov. 1852, § 212.

[2]) Verfassung der freien und Hansestadt Lubesk, vom 5 April 1875, § 50.

[3]) Конституція вольнаго и ганзейскаго города Гамбурга (13 окт. 1879 г.), ст. 101.

Для измѣненія конституціи требуется:

a) «Постановленіе, сдѣланное въ законодательномъ порядкѣ и принятое въ собраніи горожанъ большинствомъ трехъ четвертей присутствующихъ членовъ, при условіи присутствія не менѣе трехъ четвертей всего собранія.

b) «Утвержденіе этого постановленія такимъ же большинствомъ съ той же наличностью присутствующихъ не ранѣе какъ черезъ три недѣли послѣ его принятія собраніемъ горожанъ.

«Въ томъ случаѣ, когда число сторонниковъ постановленія меньше трехъ четвертей присутствующихъ и образующихъ требуемую наличность членовъ, проектъ остается безъ послѣдствій и считается отвергнутымъ».

Эти постановленія были развиты въ 1881 г. уставомъ собранія горожанъ. Этотъ уставъ предусматриваетъ внесеніе предложенія 15 членами, двойное обсужденіе и большинство двухъ третей въ первомъ чтеніи для того, чтобы предложеніе о пересмотрѣ могло быть предварительно при-

Статья 67. Конституція Бремена, составленная въ настоящемъ ея видѣ въ 1882 г., избѣгаетъ даже словъ «законодательный порядокъ» въ примѣненіи къ пересмотру основного закона. Чтобы лучше отмѣтить особенный характеръ конституціоннаго пересмотра, эта статья опредѣляетъ малѣйшія подробности вызываемыхъ имъ многократныхъ обсужденій [1]).

Формы правленія вольныхъ городовъ имперіи представляютъ въ настоящее время смѣсь элементовъ аристократіи и демократіи, при чемъ эта послѣдняя въ смягченной представительной формѣ, прогрессируетъ и об-

---

нято собраніемъ и послужило предметомъ его иниціативы въ отношеніи пересмотра конституціи.

[1]) Конституція вольнаго и ганзейскаго города Бремена (17 ноября 1875, 1878—79 и 1882), § 67.

«Измѣненія могутъ быть внесены въ конституцію не иначе, какъ согласно особымъ формамъ, ниже установленнымъ для обсужденія и рѣшенія сената и собранія горожанъ:

a) «Предложеніе ставится на очередь въ собраніи горожанъ лишь въ томъ случаѣ, если оно исходитъ отъ сената или внесено по крайней мѣрѣ тридцатью депутатами согласно съ уставомъ и въ письменной формѣ. Это предложеніе собраніе горожанъ должно обсудить два раза, въ двухъ различныхъ засѣданіяхъ. При каждомъ изъ этихъ обсужденій поправки могутъ предлагаться въ обычномъ порядкѣ при условіи, что онѣ поддержаны тридцатью представителями. По окончаніи вторичныхъ преній собраніе горожанъ рѣшаетъ, желаетъ ли оно принять къ разсмотрѣнію и подвергнуть дальнѣйшимъ обсужденіямъ предложеніе и поправки, могущія быть къ нему внесенными.

b) «Если сенатъ присоединяется къ этому рѣшенію, образуется комиссія для составленія доклада. Эта комиссія можетъ предлагать поправки къ проекту, который переданъ на ея разсмотрѣніе.

c) «Послѣ того какъ комиссія представитъ свой докладъ, пренія возобновляются и декретъ издается въ окончательной формѣ. Въ этомъ случаѣ исправленія первоначальнаго проекта или случайно проекта комиссіи могутъ предлагаться или въ сенатѣ, или въ собраніи горожанъ. Для принятія этихъ поправокъ необходимо большинство законнаго числа членовъ. Кромѣ того необходимо, чтобы, если предложеніе внесено собраніемъ горожанъ, его поддерживали тридцать представителей.

d) «Измѣненіе конституціи будетъ считаться принятымъ только въ томъ случаѣ, если оно, при соблюденіи всѣхъ предписаній, заключающихся въ §§ a) b) c), получило въ двухъ различныхъ засѣданіяхъ сената большинство законнаго числа его членовъ и въ двухъ различныхъ засѣданіяхъ собранія горожанъ болѣе половины законнаго числа представителей.

e) «Настоящій декретъ войдетъ въ силу послѣ его обнародованія» (Конституціонный законъ 8 ноября 1882 г.).

наруживаетъ стремленіе къ преобладанію. Эта эволюція настолько уже подвинулась впередъ, что ихъ конституціи не имѣютъ болѣе того характера, который Клюберъ отмѣтилъ въ конституціи Франкфурта. Это уже, собственно говоря,—не публично-правовые договоры между различными классами гражданъ, но основные статуты въ полномъ смыслѣ этого слова, установленные собраніями, которыя избираются общиной и дѣйствуютъ въ качествѣ ея собственныхъ органовъ.

ГЛАВА VII.

Конституція, выработанная въ 1848 и 1849 гг. «Франкфуртскимъ парламентомъ».

Въ частномъ правѣ договоръ связываетъ стороны лишь потому, что это предписываетъ законъ. Точно также и въ публичномъ правѣ договоръ не можетъ имѣть юридическаго характера безъ участія верховной воли, которая даетъ санкцію, сообщающую ему обязательную силу. Вотъ почему договоры международнаго права считаются юристами «несовершенными».

Какова же та верховная воля, которая дала силу конституціи основнымъ договорамъ, встрѣчающимся въ большинствѣ нѣмецкихъ государствъ? Объ этомъ говорятъ лишь немногіе акты, и потому, что умолчаніе было необходимымъ условіемъ соглашенія заинтересованныхъ сторонъ. Такимъ образомъ комментаторамъ было предоставлено широкое поле, и ихъ отвѣты представляютъ самое пестрое разнообразіе. Оставленный открытымъ вопросъ о суверенитетѣ рѣшался то въ пользу государя, то въ пользу народа, въ зависимости отъ эпохи, людей и обстоятельствъ. Въ теченіе послѣдняго столѣтія мы встрѣчаемъ въ Германіи, которая осталась съ начала и до конца его монархической, столько же различныхъ мнѣній по этому вопросу, какъ и во Франціи, которая за это же время успѣла перепробовать всѣ формы правленія. Въ настоящее время нѣмецкая наука авторитетно высказывается въ пользу государя, признавая его волю высшей въ государствѣ и вмѣстѣ съ тѣмъ приписывая суверенитъ этому послѣднему. Въ 1848 г. съ неменьшимъ авторитетомъ и съ энтузіазмомъ, увлекшимъ всю націю, она высказывалась въ пользу народа.

Будетъ небезынтересно послѣ изложенія принциповъ, преобладающихъ теперь въ совѣтахъ прусской монархіи и созданной ею имперіи, вспомнить тѣ начала, которыя были выставлены нѣкогда патріотами, впервые сдѣлавшими попытку воскресить императорскій санъ въ Германіи и сдѣлать его наслѣдственнымъ въ династіи великаго курфюрста,— членами франкфуртскаго учредительнаго состоянія.

Когда знаменитый «парламентъ», собравшійся тогда въ соборѣ св. Павла, заканчивалъ свой трудъ, комиссія о конституціи представила ему статью, изложенную слѣдующимъ образомъ:

«Имперская конституція можетъ быть измѣнена только по постановленію обѣихъ палатъ и съ согласія императора.

Чтобы такое постановленіе состоялось и вошло въ силу, необходимо въ обѣихъ палатахъ:

1) присутствіе двухъ третей членовъ;

2) два голосованія, раздѣленныя по крайней мѣрѣ восьмидневнымъ промежуткомъ;

3) при каждомъ изъ этихъ голосованій большинство двухъ третей присутствующихъ членовъ».

Это была, какъ мы видимъ, система, знакомая государственнымъ людямъ Германскаго Союза. Проектъ, исходившій отъ крайней лѣвой, предлагалъ поставить императора по отношенію къ рейхстагу въ положеніе, аналогичное съ положеніемъ, которое занимаетъ президентъ Соединенныхъ Штатовъ по отношенію къ конгрессу, и присвоить ему въ законодательствѣ лишь право отсрочивающаго *veto*.

Тотъ же проектъ, подписанный Вигардомъ, Шюлеромъ и Симономъ предлагалъ примѣнять это американское veto къ конституціонному пересмотру. Этотъ порядокъ былъ отвергнутъ. Но собраніе, принявъ проектъ комиссіи, прибавило къ нему слѣдующую поправку, которая значительно измѣняла его содержаніе.

«Согласіе Императора не необходимо, если одно и то же постановленіе безъ всякихъ измѣненій было сдѣлано рейхстагомъ въ трехъ очередныхъ послѣдовательныхъ сессіяхъ. При этомъ очередная сессія, продолжающаяся менѣе четырехъ недѣль, не можетъ итти въ счетъ»[1]).

Это предложеніе, подписанное Гюлихомъ, Шрейнеромъ, Ре, Цоллемъ, Миттермайеромъ, Шюлеромъ и Вигардомъ (послѣдними двумя на случай если будетъ отвергнуто ихъ собственное вышеприведенное предложеніе)

---

[1]) Конституція Германской имперіи. Франкфуртъ-на-Майнѣ, 1849 г., стр. 196, ср. ст. 101: «Постановленіе рейхстага, не получившее одобренія имперскаго правительства, не можетъ быть вторично поставлено на обсужденіе въ эту же сессію.

Если то же постановленіе безъ измѣненія было сдѣлано рейхстагомъ въ трехъ очередныхъ послѣдовательныхъ сессіяхъ, оно получаетъ силу закона при закрытіи третьей сессіи даже въ томъ случаѣ, если на него не получено согласія имперскаго правительства. При этомъ очередная сессія, продолжающаяся меньше 4 недѣль, не можетъ итти въ счетъ».

было принято 272 голосами противъ 243 въ засѣданіи 27 марта 1849 г. Внушительная цифра меньшинства, среди котораго мы встрѣчаемъ имена Дальма, Вайца, Роберта Моля и Цахаріэ, показываетъ, что по вопросу о необходимости согласія императора для пересмотра конституціи мнѣнія въ собраніи сильно разошлись [1]).

По окончаніи своихъ работъ франкфуртскій парламентъ предложилъ императорскую корону прусскому корорю. Фридрихъ-Вильгельмъ IV отказался отъ нея, желая получить ее какъ древніе императоры, по избранію нѣмецкихъ монарховъ, а не изъ рукъ представителей народа. Скипетръ и держава имперіи представлялись ему знаками отличія феодальнаго главенства, которые не могли быть вручены народомъ. Для него источникомъ власти,—власти полной и безусловной,—была кровь царствующихъ династій. Въ этомъ онъ расходился съ лучшими представителями юридической науки своего времени. Въ наши дни это было бы не такъ. Германская наука, повидимому, переживаетъ періодъ увлеченій абсолютной властью. Можно ли сказать съ увѣренностью, что тридцать лѣтъ военнаго счастья, блеска дѣла, совершеннаго феодальной династіей, старая имперія, воскрешонная мечомъ и огнемъ на поляхъ битвъ, Дюпель, Кёнигрецъ и Седанъ ничего не значили въ этомъ развитіи нѣмецкой мысли? Можно ли также быть увѣреннымъ, что эта мысль не находится наканунѣ поворота къ новому направленію? Это—вопросъ, который, несомнѣнно, поставитъ себѣ Европа, прежде чѣмъ пойти далѣе за нѣмецкой наукой по избранному ею пути.

---

[1]) Stenographischer Bricht über die Verhandlungen der deutschen constituirenden Nationalversammlung in Frankfurt a/M., изданный профессоромъ Францемъ Вигардомъ. Франкфуртъ-на-Майнѣ. 1849, VIII, стр. 6051.

ГЛАВА VIII.

Австрійскія конституціи.

Въ 1848 г. обширная имперія Габсбурговъ не осталась чуждой движенію, потрясшему Европу. Въ Австріи, какъ и въ Пруссіи, конституція была выработана національнымъ собраніемъ, судьба котораго удивительно походитъ на судьбу берлинскаго учредительнаго собранія. Это собраніе, созванное въ Вѣнѣ, вскорѣ было перенесено дальше отъ столицы, въ Кремзиръ, въ Моравіи, а потомъ преждевременно распущено правительствомъ. Его труды, не получившіе признанія, были замѣнены жалованной хартіей. Нѣсколько лѣтъ тому назадъ былъ опубликованъ протоколъ засѣданій конституціоннаго комитета этого австрійскаго «рейхстага». Выработанный имъ проектъ содержитъ слѣдующія статьи.

Пересмотръ конституціи.

§ 158. «Законодательная власть имѣетъ право объявлять, что то или другое постановленіе конституціи должно быть пересмотрѣно. Такое объявленіе влечетъ за собой распущеніе палатъ и немедленный созывъ новаго рейхстага».

§ 159. «Новый рейхстагъ дѣлаетъ постановленія по пунктамъ, подвергнутымъ пересмотру. Для дѣйствительности рѣшенія, имѣющаго послѣдствіемъ измѣненіе содержанія конституціи, необходимо въ каждой изъ палатъ большинство двухъ третей присутствующихъ членовъ и наличность трехъ четвертей всѣхъ членовъ палаты. Голосованіе производится устно, путемъ поименной переклички».

§ 160. «Императоръ имѣетъ право абсолютнаго veto по отношенію къ постановленіямъ рейхстага, которыя заключаютъ въ себѣ измѣненія конституціи и которыми умаляются конституціонныя права короны» [1]).

---

[1]) Протоколы des Verfassungsausschusses im oesterreichischen Reichstage, 1848—49 herausgegeben von Anton Springer, Leipzig, 1885, стр. 382.

Хартія, дарованная Францемъ-Іосифомъ 4-го марта 1849 г., воспроизводила постановленія, содержащіяся въ 159 статьѣ кремзирскаго проекта и касающіяся законнаго состава и большинства рейхстага, необходимыхъ для будущихъ измѣненій. Послѣ неудачи этой хартіи, взятой назадъ императорскимъ указомъ 31 декабря 1851 г., ни одинъ изъ конституціонныхъ законовъ монархіи,—ни октябрьскій дипломъ 1860 г., ни февральскій патентъ 1861 г., ни основные законы 1867 г.,—не содержалъ постановленій о пересмотрѣ. Только въ 1873 г., когда въ первый разъ былъ затронутъ установившійся строй въ связи съ великой реформой, сдѣлавшей изъ рейхсрата собраніе прямыхъ представителей населенія, одна изъ поправокъ, внесенныхъ въ законъ 21 декабря 1867 г., о представительствѣ въ рейхсратѣ, возвратилась къ системѣ 1849 г. Эта поправка заключалась въ слѣдующемъ:

«Измѣненія въ настоящемъ конституціонномъ законѣ, такъ же какъ въ конституціонныхъ законахъ, касающихся общихъ гражданскихъ правъ въ королевствахъ и земляхъ, представленныхъ въ рейхсратѣ, установленія «имперскаго суда, судебной власти и осуществленія правительственной и исполнительной власти, могутъ быть законнымъ образомъ приняты только большинствомъ двухъ третей голосовъ и при условіи присутствія въ палатѣ депутатовъ по крайней мѣрѣ половины ея членовъ»[1]).

Прежде чѣмъ проектъ реформъ 1873 года былъ внесенъ въ рейхсратъ министерствомъ, президентомъ котораго былъ тогда Андраши, онъ былъ представленъ императору и предварительно получилъ его формальное согласіе[2]).

Конституціонные законы, составляющіе основу «компромисса», на которомъ построено соединеніе земель венгерской короны и земель австрійской монархіи, будучи результатомъ международнаго договора, не предусматриваютъ особаго порядка пересмотра. Само собой разумѣется, что эти законы не могутъ быть измѣнены иначе какъ согласно формамъ, въ которыхъ они были установлены. Этотъ самый принципъ былъ положительнымъ образомъ формулированъ въ подобномъ же договорѣ, подтверждающемъ соединеніе Венгріи и Кроаціи.

Обсужденіе этихъ статей происходило въ засѣданіи 22 февраля 1849 г. Въ преніяхъ приводились примѣры конституцій французской и бельгійской. См. тамъ же 276—279.

[1]) Ст. 15 конституціоннаго закона отъ 21 декабря 1867 г., дополненная закономъ 2 апрѣля 1873 г.

[2]) Gumplovicz. *Das oesterreichische Staatsrecht.* Вѣна, 1891 г., стр. 97.

Ст. 70. «Настоящее соглашеніе, получившее санкцію верховной власти, будетъ включено въ составъ особыхъ законовъ Венгріи и Кроаціи—Далмаціи—Славоніи какъ общій основной законъ. Вмѣстѣ съ симъ постановляется, что это соглашеніе не можетъ быть предметомъ особаго законодательства каждой изъ договаривающихся сторонъ и что въ него могутъ быть внесены измѣненія только тѣмъ же путемъ, которымъ оно было заключено, и не иначе, какъ съ согласія всѣхъ властей, принимавшихъ въ немъ участіе».

Книга II.

Латинская и скандинавская группы.

Монархіи центральной Европы, образующія то, что можно назвать нѣмецкой группой, заимствовали изъ теоріи, провозглашенной революціей, то положеніе, что публичное право каждаго государства должно быть установлено по крайней мѣрѣ въ своихъ важнѣйшихъ чертахъ конституціоннымъ актомъ. Однако онѣ не хотѣли признать, что этотъ актъ долженъ происходить отъ народнаго суверенитета въ томъ смыслѣ, который придавала этому слову революція.

Другая группа монархическихъ государствъ, на которую новыя идеи оказали болѣе глубокое вліяніе, пошла далѣе въ примѣненіи демократическаго принципа. Принимая конституціонную форму, государства этой категоріи, какъ и государства нѣмецкой группы, прибѣгнули болѣе или менѣе явно къ фикціи договора. Но въ національныхъ договорахъ, которые были заключены въ этихъ государствахъ, нація не была ни подчиненной, ни равной государю. Въ большинствѣ ихъ она прямо была объявлена суверенной. Въ Европѣ къ этой группѣ принадлежитъ большая часть независимыхъ второстепенныхъ монархій, а также недавно сложившіяся государства. Сюда можно причислить Италію, Испанію, Португалію, Швецію, Норвегію, Данію, Нидерланды, Люксембургъ, Бельгію, Румынію, Грецію, Сербію и Болгарію.

Принципъ, общій всѣмъ конституціямъ этихъ государствъ, заключается въ томъ, что пересмотръ не можетъ быть произведенъ безъ того, чтобы не было спрошено мнѣніе страны. Это правило, повидимому, не имѣетъ исключеній. Оно точно выражено въ тѣхъ конституціяхъ, которыя содержатъ статьи о пересмотрѣ. Это правило признается безмолвно, какъ освященное обычаемъ, въ тѣхъ государствахъ, основной законъ которыхъ не устанавливаетъ самъ порядка измѣненія своихъ статей.

ГЛАВА I.

Италія.

Конституція Италіи носитъ исключительный характеръ: это—жалованная хартія, постепенно распространенная на большую часть теперешняго королевства послѣ цѣлаго ряда народныхъ голосованій. Статутъ, дарованный Карломъ Альбертомъ его пьемонтскимъ и сардинскимъ подданнымъ 4 марта 1848 г., былъ послѣдовательно введенъ въ дѣйствіе въ Ломбардіи (1859 г.), въ Эмиліи, въ Тосканѣ, въ неаполитанскихъ провинціяхъ, въ Сициліи, въ Мархіи и Умбріи (1860 г.), въ Венеціи (1866 г.) и, наконецъ, въ Римѣ (1870 г.), въ силу цѣлаго ряда законовъ и указовъ, удостовѣряющихъ волю населенія, выраженную посредствомъ плебисцита.

Здѣсь мы имѣемъ передъ собой договоръ совершенно особаго рода, въ установленіи котораго и король, и народы поперемѣнно совершали актъ верховной власти.

Этотъ статутъ не содержитъ ни одного постановленія относительно способовъ внесенія въ него измѣненій. Когда, въ 1848 г., былъ дарованъ этотъ статутъ, его составители смотрѣли на него если не какъ на законъ, навѣки неизмѣнный, то по крайней мѣрѣ какъ на такой, который можетъ быть замѣненъ только новой хартіей. Это былъ актъ, всецѣло исходящій отъ королевской прерогативы. И онъ принялъ въ этомъ отношеніи извѣстный демократическій характеръ только тогда, когда онъ сталъ путемъ плебисцитовъ итальянской конституціей.

Статьи статута никогда не были формально ни отмѣнены, ни измѣнены. Но съ теченіемъ времени государственное право новаго королевства тѣмъ не менѣе пошло впередъ въ своемъ развитіи. Съ одной стороны, установились конституціонные обычаи, нѣчто въ родѣ того, что въ Америкѣ называютъ «построеніями» (construction) къ основному акту; съ другой стороны, статутъ измѣнялся косвеннымъ путемъ, въ порядкѣ обыкновеннаго законодательства. Такимъ образомъ рядомъ съ конституціей установился рядъ конституціонныхъ законовъ, отмѣняющихъ ее въ однихъ пунктахъ

и дополняющихъ—въ другихъ. Эти законы, очевидно, представляющіе компромиссъ между требованіями обстоятельствъ и строгимъ смысломъ права, до сихъ поръ черпали свою силу въ томъ фактѣ, что они никогда не издавались слишкомъ поспѣшно и всегда имѣли поддержку въ общественномъ мнѣніи. Такъ установился обычай никогда не представлять парламенту подобныхъ проектовъ въ послѣднемъ чтеніи, прежде чѣмъ странѣ не будетъ дана возможность высказаться путемъ общихъ выборовъ.

Утверждая это, мы ссылаемся на прекрасный трудъ по государственному праву Итальянскаго королевства, которымъ Бруза только-что обогатилъ сборникъ Марквардсена. Такъ какъ туринскій профессоръ писалъ для нѣмецкаго изданія, то онъ какъ бы предвидѣлъ въ умѣ своихъ читателей сближеніе, отъ котораго онъ ихъ хотѣлъ предостеречь. Онъ подчеркиваетъ участіе страны и роль общественнаго мнѣнія въ развитіи этого экстраординарнаго законодательства. Въ заключеніе онъ прибавляетъ: «Существуетъ общее мнѣніе, что результаты плебисцита не могутъ быть уничтожены простыми парламентскими законами»[1]).

Это, дѣйствительно, не что иное, какъ система «основъ» конституціи, выдѣленныхъ изъ остального содержанія основного акта,—система, которую мы встрѣчаемъ въ различныя эпохи и въ разнообразныхъ формахъ въ Норвегіи, Франціи, Греціи и въ нѣкоторыхъ южно-американскихъ республикахъ. Согласно теоріи, которая по словамъ Бруза, пользуется въ его отечествѣ общимъ признаніемъ, эти основы совершенно изъяты отъ воздѣйствія парламента. Но въ чемъ заключаются эти основы? Формула народнаго голосованія не была вездѣ одна и та же. Въ то время какъ избиратели Тосканы и Эмиліи заявили, что желаютъ присоединенія ихъ страны «къ конституціонному королевству» Виктора-Эммануила, неаполитанцы и сицилійцы сдѣлали такое же заявленіе въ болѣе сложной формѣ: «Народъ хочетъ единой и нераздѣльной Италіи съ конституціоннымъ королевствомъ Виктора-Эммануила и его законныхъ наслѣдниковъ».

Въ тотъ день, когда поднимется вопросъ объ особенно важныхъ измѣненіяхъ, трудно будетъ опредѣлить, какіе именно принципы конституціи требуютъ утвержденія народа. И, повидимому, высшій интересъ Италіи состоитъ въ томъ, чтобы включить въ свои основные законы точную статью о пересмотрѣ.

Указанныя нами выше обстоятельства, связанныя съ престижемъ нѣ-

---

[1]) Das Staatsrecht des Königreichs Italien (Marquardsen, Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart). Фрибургъ-на-Брисгау, 1888—1891, стр. 15.

мецкой науки, не могли не оказать вліянія въ направленіи, которое легко предугадать, на юристовъ Апеннинскаго полуострова. Нѣкоторые изъ нихъ, особенно за послѣдніе годы, присоединились къ ученію, уничтожающему всякое существенное различіе между конституціонными и обыкновенными законами [1]). Но мы уже видѣли, что итальянское государственное право, которое вовсе не составляетъ продолженія общественнаго государственнаго права Сардиніи, въ отношеніи источниковъ, изъ которыхъ оно исходитъ, далеко не апалогично прусскому праву.

[1]) Cf. Palma, *Corso di diritto constituzionale*, Флоренція, 1878, I, 190; Lampertico, *Lo statuto edilsenato*, Римъ, 1886, стр. 78.

ГЛАВА II.

Испанія.

Испанская конституція въ настоящее время въ отношеніи тѣхъ измѣненій, которыя могутъ быть внесены въ нее, находится въ томъ же положеніи, какъ и итальянскій статутъ. По этому пункту она молчитъ. Но это не всегда было такъ. Знаменитая конституція кортесовъ 1812 г. содержала слѣдующія статьи:

3. «Верховная власть сосредоточена по существу въ націи; этой послѣдней принадлежитъ исключительно право установлять основные законы.

. . . . . .

375. «Никакое измѣненіе, добавленіе или исправленіе въ какой-либо изъ статей настоящей конституціи не можетъ быть предложено до истеченія восьмилѣтняго срока со времени введенія въ дѣйствіе конституціи во всѣхъ ея частяхъ.

376. «Чтобы произвести какое-нибудь измѣненіе, дополненіе или исправленіе въ конституціи, нужно, чтобы были даны спеціальныя полномочія собранію выборныхъ представителей, которому будетъ предоставлено сдѣлать окончательное постановленіе объ этомъ измѣненіи или исправленіи.

377. «Каждое предложеніе объ измѣненіи какой-либо статьи конституціи должно быть заявлено письменно, одобрено и подписано по крайней мѣрѣ двадцатью депутатами.

378. «Предложеніе объ измѣненіи читается три раза съ перерывомъ въ шесть дней между чтеніями и послѣ третьяго чтенія рѣшается вопросъ, будетъ ли оно допущено къ обсужденію.

379. «Если проектъ допущенъ къ обсужденію, оно производится съ соблюденіемъ тѣхъ же формальностей и тѣмъ же порядкомъ, который предписанъ для составленія законовъ, послѣ чего ставится на голосованіе вопросъ, должно ли предложеніе снова обсуждаться на ближайшемъ общемъ собраніи представителей; для того, чтобы вопросъ этотъ былъ раз-

рѣшенъ въ положительномъ смыслѣ, нужно, чтобы такое рѣшеніе прошло большинствомъ двухъ третей голосовъ.

380. «Слѣдующее общее собраніе, соблюдая во всѣхъ пунктахъ тѣ же формальности, можетъ заявить въ первый или второй годъ изъ двухъ лѣтъ своей сессіи двумя третями голосовъ о необходимости испросить спеціальныя полномочія для предположеннаго измѣненія.

381. «Когда такое заявленіе сдѣлано, оно сообщается во всѣ провинціи, и, смотря по времени, когда оно будетъ объявлено, кортесы опредѣляютъ, будутъ ли даны особыя полномочія непосредственно слѣдующему собранію или же слѣдующему за нимъ.

382. «Указанныя полномочія даются избирательными собраніями провинцій путемъ прибавленія къ обыкновеннымъ полномочіямъ слѣдующей оговорки:

«Избиратели даютъ имъ также и спеціальныя полномочія внести въ конституцію измѣненіе, указанное въ постановленіи кортесовъ, гласящемъ (здѣсь слѣдуетъ буквальный текстъ постановленія) во всемъ сообразно съ тѣмъ, что предписано самой конституціей, и избиратели обязываются признать и считать конституціоннымъ все, что затѣмъ установятъ кортесы.

383. «Предложенное измѣненіе обсуждается еще разъ, и если оно одобрено двумя третями депутатовъ, то становится конституціоннымъ и обнародуется, какъ таковое, кортесами.

384. «Постановленіе объ измѣненіи представляется чрезъ особую депутацію королю для опубликованія и разсылки всѣмъ властямъ и во всѣ мѣстности монархіи»[1]).

Столь сложный порядокъ пересмотра, разумѣется, никогда не получилъ примѣненія на практикѣ. Конституція 1812 г. была отмѣнена въ 1823 г. указомъ Фердинанда VII. Когда захотѣли возстановить и пересмотрѣть ее, генеральные кортесы, созванные съ этой цѣлью въ 1837 г. королевой-регентшей Маріей-Христиной, не могли выполнить, какъ это вполнѣ понятно, ни одной изъ формъ, предписанныхъ ею для ея пересмотра. Встрѣтившись со сплошнымъ неудобствомъ, которое представляла собою глава о пересмотрѣ конституціоннаго акта, они признали благоразумнымъ исключить ее изъ своего труда.

---

[1]) Французскій переводъ конституціи кортесовъ 1812 г. можно найти у Dufau, Duvergies et Guadet, *Collection des constitutions, chartes et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Ameriques*, Парижъ, 1823 г., V, 85, 137 s., а необходимые документы по исторіи этого знаменитаго текста—въ цѣнномъ изданіи Manuel Fernandez Martin, *Derecho parlementario espanol*, Мадридъ, 1885, II, 664 ss.

Этому примѣру послѣдовала и конституція Изабеллы въ 1845 г., и только въ 1857 г. упущенная глава снова появилась въ проектѣ, который былъ принятъ кортесами, но, не получивъ королевскаго согласія, не былъ обнародованъ въ установленномъ порядкѣ [1]).

Въ соотвѣтствіи съ этимъ проектомъ, конституція 1869 г., выработанная собраніемъ, которое предложило престолъ принцу Амедею Савойскому, содержала главу XI, изложенную слѣдующимъ образомъ:

Ст. 110. «Кортесы, по собственной иниціативѣ или по предложенію короля, могутъ сдѣлать постановленіе о пересмотрѣ конституціи. Въ этомъ случаѣ они точно опредѣляютъ статью или статьи, подлежащія пересмотру.

Ст. 111. «Тотчасъ послѣ этого заявленія король распускаетъ сенатъ и конгрессъ, и новые кортесы созываются въ трехмѣсячный срокъ, считая съ момента роспуска. Въ указѣ о созывѣ должно быть воспроизведено постановленіе кортесовъ, о которомъ было сказано въ предыдущей статьѣ.

Ст. 112. «Палаты имѣютъ учредительный характеръ только при обсужденіи пересмотра, предложеннаго вышеуказаннымъ порядкомъ. По окончаніи обсужденія этого вопроса онѣ продолжаютъ засѣдать въ качествѣ обыкновенныхъ кортесовъ.

Пока кортесы являются учредительнымъ собраніемъ, ни одна изъ палатъ не можетъ быть распущена».

---

[1]) О пересмотрѣ конституціи.

Ст. 87. «Кортесы и король могутъ заявить о необходимости пересмотра конституціи, назначивъ время для пересмотра и статью или статьи, которыя должны быть пересмотрѣны.

Ст. 88. «Тотчасъ послѣ этого заявленія король объявляетъ роспускъ сената и палаты депутатовъ. Въ указѣ о созывѣ новыхъ кортесовъ, которые должны собраться въ теченіе двухъ слѣдующихъ за распущеніемъ мѣсяцевъ, долженъ быть помѣщенъ полностью текстъ постановленія, предусмотрѣннаго въ предыдущей статьѣ.

Ст. 89. «Новые кортесы являются учредительнымъ собраніемъ только по отношенію къ пересмотру, предположенному вышеуказаннымъ образомъ (para decretar la reforma).

Ст. 90. «Для принятія всякаго рѣшенія, относящагося къ пересмотру, необходимо присутствіе въ каждой изъ обѣихъ палатъ двухъ третей всего числа ея членовъ.

Ст. 91. «Когда обсужденіе вопроса о пересмотрѣ будетъ закончено въ обѣихъ палатахъ, измѣненная или измѣненныя статьи становятся соотвѣтственно принятому рѣшенію частью конституціи и кортесы могутъ продолжать сессію въ качествѣ обыкновеннаго законодательнаго собранія».

Эти положенія воспроизводятъ текстъ проекта 1857 г. съ той только разницей, что въ нихъ не требуется наличности двухъ третей.

Въ 1876 г. статьи о пересмотрѣ были снова упущены. Нужно ли видѣть въ этомъ желаніе пересматривать въ будущемъ конституцію обыкновеннымъ законодательнымъ путемъ или же стремленіе совершенно исключить всякій частичный пересмотръ? Опытъ не позволяетъ еще высказать свое сужденіе по этому поводу[1]).

[1]) Извѣстно, что въ 1890 г. избирательный законъ установилъ или, скорѣе, возстановилъ въ Испаніи всеобщее избирательное право, введенное конституціей 1869 г. и отмѣненное въ 1877 г., черезъ три мѣсяца послѣ реставраціи Альфонса XII. Эта важная реформа могла быть произведена безъ пересмотра конституціи, такъ какъ статья 27 относитъ этотъ предметъ къ кругу вѣдомства обыкновеннаго законодательства.

ГЛАВА III.

Португалія.

Система испанскихъ кортесовъ 1812 г. была принята въ 1822 г. португальскими кортесами, которые ее значительно упростили. Срокъ, до истеченія котораго нельзя было предложить измѣненій конституціи, былъ сокращенъ наполовину; безконечныя обсужденія были сведены къ двумъ: одному—въ собраніи, въ которомъ было сдѣлано предложеніе о пересмотрѣ; другому—въ собраніи, которое получило спеціальныя полномочія отъ избирателей. При томъ и другомъ обсужденіи для рѣшенія требовалось большинство двухъ третей голосовъ [1]).

---

[1]) Ст. 26. «Нація свободна и независима и не можетъ быть ничьей собственностью; ей одной принадлежитъ право, при посредствѣ своихъ депутатовъ въ кортесахъ, устанавливать свою конституцію или основной законъ, независимый отъ санкціи короля.

Ст. 27. «Конституція, разъ составленная настоящимъ чрезвычайнымъ и учредительнымъ собраніемъ кортесовъ, не можетъ быть реформирована или измѣнена раньше какъ черезъ четыре года со времени ея обнародованія, а тѣ статьи ея, исполненіе которыхъ зависитъ отъ имѣющихъ быть изданными въ развитіе конституціи законовъ,—черезъ четыре года со времени обнародованія этихъ законовъ. Указанныя исправленія и измѣненія производятся слѣдующимъ образомъ:

«По истеченіи вышеозначеннаго перваго срока кортесамъ могутъ быть предложены желательныя исправленія или измѣненія. Предложеніе читается три раза съ перерывомъ въ восемь дней, и, если оно допущено къ обсужденію и двѣ трети присутствующихъ депутатовъ согласны съ его своевременностью, издается указъ, которымъ повелѣвается тѣмъ, кто будетъ избирать депутатовъ для слѣдующаго законодательнаго собранія, дать своимъ представителямъ въ ихъ мандатахъ спеціальныя полномочія для произведенія требуемой реформы съ обязательствомъ признать ее конституціонной въ случаѣ, если она будетъ принята. Законодательное собраніе, облеченное такимъ полномочіемъ, снова обсуждаетъ предложеніе и если оно одобрено большинствомъ двухъ третей, то непосредственно становится конституціоннымъ закономъ, вносится въ конституцію и представляется королю для обнародованія и исполненія во всемъ королевствѣ».

Хартія, данная въ 1826 г. дономъ-Педро I и являющаяся до сихъ поръ основнымъ закономъ Португаліи, воспроизводитъ почти въ томъ же видѣ постановленія конституціи 1822 г. Единственное существенное измѣненіе заключается въ томъ, что постановленіе, которымъ отъ избирателей испрашиваются полномочія для установленія конституціи, обращается въ законъ, подлежащій въ качествѣ такового королевской санкціи.

Ст. 140. «Если черезъ четыре года послѣ принесенія присяги на вѣрность конституціи королевства будетъ признано, что какая-либо изъ ея статей должна быть измѣнена, предложеніе объ этомъ вносится письменно; оно должно быть сдѣлано въ палатѣ депутатовъ и поддержано третью ея членовъ.

141. «Предложеніе читается три раза съ перерывомъ въ шесть дней между чтеніями, и послѣ третьяго чтенія палата депутатовъ рѣшаетъ, можетъ ли она поставить предложеніе на обсужденіе, сообразуясь со всѣмъ, что предписано для составленія законовъ.

142. «Если предложеніе поставлено на обсужденіе и если признано необходимымъ измѣнить конституціонный параграфъ, издается законъ, который санкціонируется и обнародуется королемъ въ обычной формѣ и которымъ предписывается избирателямъ депутатовъ въ будущее законодательное собраніе снабдить ихъ спеціальнымъ полномочіемъ для произведенія предложеннаго исправленія или измѣненія.

143. «Вопросъ обсуждается въ первой же сессіи слѣдующаго законодательнаго собранія, и, если измѣненіе или добавленіе въ основному закону принято, поправка присоединяется къ конституціи и торжественно обнародуется.

144. «Конституціонными актами могутъ быть лишь тѣ, которые опредѣляютъ или предѣлы и предметы вѣдомства государственныхъ властей, или политическія и личныя права гражданъ. Всякій актъ, не имѣющій конституціоннаго характера, можетъ быть измѣненъ обыкновеннымъ законодательствомъ, безъ соблюденія формальностей, указанныхъ выше».

Хартія донъ-Педро вводила раздѣленіе кортесовъ на двѣ палаты. Отсюда и вытекаетъ новое положеніе, присвояющее инициативу въ дѣлѣ пересмотра народной выборной палатѣ. Надо замѣтить кромѣ того, что пересмотръ здѣсь значительно облегченъ отмѣной условія усиленнаго большинства, требовавшагося прежде для каждаго изъ голосованій, необходимыхъ для этой цѣли. Наконецъ, довольно рѣдкая особенность заключается въ установленіи точнаго опредѣленія всего того, что слѣдуетъ разсматривать какъ конституціонный актъ.

ГЛАВА IV.

Швеція, Финляндія.

Въ 1772 г. собраніе государственныхъ чиновъ шведскаго народа, провозглашая основнымъ закономъ монархіи статутъ, который упрочивалъ въ рукахъ Густава III королевскую власть, въ теченіе долгаго времени парализованную могуществомъ дворянства, высказывало слѣдующія соображенія: «Произвольная власть, или то, что обыкновенно называютъ абсолютнымъ суверенитетомъ, внушаетъ намъ величайшій ужасъ; мы считаемъ себя счастливыми и гордимся тѣмъ, что можемъ въ качествѣ свободныхъ и независимыхъ государственныхъ чиновъ, издающихъ законы и подчиненныхъ имъ, существовать и жить подъ управленіемъ короля, облеченнаго властью, ограниченной законами, и что можемъ вести мирную жизнь подъ покровительствомъ этихъ законовъ. Мы надѣемся, что это счастливое устройство освободитъ насъ и нашу страну отъ опасностей и безпорядковъ, которые влекутъ за собой самовластіе, аристократія и власть, раздѣленная между слишкомъ большимъ количествомъ лицъ. Мы обѣщаемъ съ своей стороны подчиняться этому основному закону и никогда не посягать на ту форму правленія, которая имъ установлена; мы даемъ это обѣщаніе съ тѣмъ большей увѣренностью, что его величество заявилъ уже, что для него нѣтъ большей славы, какъ быть первымъ гражданиномъ свободнаго народа» [1]).

Въ Швеціи, какъ и въ Англіи, представительная система ведетъ свое начало отъ временъ стараго порядка. Но разница между этими двумя странами заключается въ томъ, что въ королевствѣ дома Ваза конституціонныя формы были точно опредѣлены положительными текстами. Въ этомъ отношеніи можно сказать, что реформація выполняла здѣсь то политическое дѣло, которое въ Англіи едва не было осуществлено торжествомъ пуританизма. Густавъ-Адольфъ и его канцлеръ Оксенстіернъ составили своего рода конституцію, которая была обнародована въ 1634 г., вскорѣ послѣ смерти

---

[1]) Regeringsform 21 августа 1772 г., in fine.

побѣдителя при Люценѣ, и которую небезынтересно сопоставить съ «Актомъ о правленіи» Кромвеля.

Эта конституція предшествуетъ англійскимъ и американскимъ актамъ. Но ей нельзя приписать того же значенія. Самое названіе «Regeringsform» (форма правленія) указываетъ на то, что это есть сводъ права и обычаевъ управленія страной. При жизни своего составителя эта конституція могла бы еще оказать, быть можетъ, нѣкоторое вліяніе за предѣлами страны, въ протестантскихъ государствахъ Германіи. Къ несчастію, когда она была обнародована, отечество Густава-Адольфа только-что потеряло своего величайшаго государя и вмѣстѣ съ нимъ надежду стать во главѣ цѣлой имперіи.

Первая кодификація современнаго государственнаго права Швеціи относится къ 1809 году. Она появилась въ формѣ основного закона, установленнаго государственными чинами и принятаго королемъ Карломъ XIII. Мы встрѣчаемъ здѣсь слѣдующую статью:

Ст. 112. «Ни конституція, ни другіе основные законы не могутъ подвергнуться никакому измѣненію безъ единодушнаго согласія короля и всѣхъ сословій королевства. Эти измѣненія не могутъ быть предложены всему сейму, они должны быть внесены прежде всего въ конституціонный комитетъ, который представляетъ ихъ сословіямъ, если найдетъ это удобнымъ и полезнымъ; однако сословія могутъ высказаться по поводу этихъ измѣненій только на слѣдующемъ сеймѣ».

Въ 1866 г. старинное дѣленіе на четыре сословія,—дворянство, духовенство, горожанъ и крестьянъ,—исчезло и «риксдагъ» былъ раздѣленъ на двѣ палаты. Теперь нужно было измѣнить постановленіе, требовавшее для конституціонныхъ поправокъ «единогласіе короля и всѣхъ сословій королевства».

Въ это время установлена система, дѣйствующая до сихъ поръ.

«Regeringsform». Ст. 81. «Настоящая конституція такъ же, какъ и другіе конституціонные законы королевства не могутъ быть ни измѣнены, ни отмѣнены иначе какъ по рѣшенію короля и риксдага въ двухъ очередныхъ сессіяхъ. Рѣшенія риксдага по конституціоннымъ вопросамъ, внесеннымъ на его разсмотрѣніе королемъ, удостовѣряются способомъ, предписаннымъ органическимъ закономъ риксдага. Если риксдагъ приметъ предложеніе объ измѣненіи, сдѣланное въ средѣ самого риксдага, его рѣшеніе представляется королю. Въ такомъ случаѣ король до окончанія сессіи запрашиваетъ по этому вопросу мнѣніе государственнаго совѣта и сообщаетъ риксдагу въ тронной залѣ о своемъ согласіи или о тѣхъ мотивахъ, которые заставляютъ его дать отрицательный отвѣтъ.

Ст. 82. «Всякое рѣшеніе риксдага, санкціонированное королемъ, и вся-

кое предложеніе короля, принятое риксдагомъ, по вопросу объ измѣненіи конституціонныхъ законовъ, получаетъ силу конституціоннаго закона».

Эти статьи были дополнены статьей 64 конституціоннаго закона объ организаціи риксдага, относящагося также къ 1866 году:

«Проекты установленія, измѣненія, истолкованія или отмѣны конституціонныхъ законовъ, каковые должны быть представляемы только въ очередную сессію, могутъ быть отвергнуты въ ту же сессію, но не могутъ быть ни приняты, ни одобрены иначе какъ въ качествѣ проектовъ, подлежащихъ вслѣдъ затѣмъ отсрочкѣ до первой очередной сессіи, которая открывается послѣ того, какъ будутъ произведены во всемъ королевствѣ выборы во вторую палату. Тогда они подвергаются новому обсужденію. Если проектъ принятъ въ этой сессіи обѣими палатами, онъ разсматривается какъ постановленіе риксдага; впрочемъ палаты не имѣютъ права внести никакого измѣненія въ отложенные проекты. Постановленіе по отложеннымъ проектамъ не можетъ быть отсрочено до какой-либо другой сессіи, кромѣ вышеобозначенной, иначе какъ по соглашенію между королемъ и обѣими палатами».

Шведское право облегчаетъ установленіе и развитіе конституціонныхъ законовъ, на которое оно уже весьма рано смотрѣло какъ на гарантію общественной свободы. Но въ то же время оно заботится, чтобы эта легкость не нанесла ущерба характеру названныхъ законовъ. Чтобы избѣжать возможности смѣшенія учредительной функціи съ обыкновеннымъ законодательствомъ, шведское право окружаетъ первую особенно торжественными формами. Король и палаты сносятся между собой по этому предмету въ тронной залѣ, какъ бы возобновляя договоръ, связывающій націю съ династіей [1]). Кромѣ того конституціонныя поправки никогда не обнародуются отдѣльно. Принятіе ихъ влечетъ за собой обнародованіе и внесеніе въ офиціальный бюллетень полнаго текста всего пересмотрѣннаго такимъ образомъ кодекса [2]).

Великое княжество Финляндское, которое принадлежало Швеціи до 1809 г., получило хартіи отъ Густава III въ 1772 и 1789 гг. Эти хартіи были подтверждены царемъ Александромъ I, когда онъ принялъ титулъ и права

---

[1]) Rigsdagsordening, ст. 79. «Предложенія, представляемыя королю риксдагомъ, и отвѣты на проекты, представленные риксдагу королемъ, передаются королю письменно. По отношенію къ предложеніямъ короля, касающимся установленія, измѣненія или отмѣны конституціоннаго закона, отвѣтъ риксдага, если онъ содержитъ одобреніе королевскому проекту сообщается въ тронной залѣ въ назначенный королемъ день». Ср. «Regeringsform», ст. 81.

[2]) См. Dareste, *Les constitntions modernes*, Парижъ, 1883 г., стр. 99.

великаго князя финляндскаго. Въ 1864 г. комитету сейма было поручено Александромъ II кодифицировать оба эти акта вмѣстѣ со всѣми нормами дѣйствующаго государственнаго права въ единомъ основномъ актѣ, носящемъ заглавіе «Планъ управленія Великимъ Княжествомъ Финляндскимъ»[1]). Ст. 71 этого акта сейма воспроизводитъ въ отношеніи порядка пересмотра систему старинныхъ хартій, а слѣдовательно и шведскую конституцію 1809 г., которая также была составлена по ихъ образцу. Однако по настоянію царя въ этотъ актъ было внесено измѣненіе, заключающееся въ томъ, что инициатива въ дѣлѣ пересмотра конституціи принадлежитъ исключительно императору и великому князю. Съ другой стороны, проекты реформъ, представленные сейму, откладываются до рѣшенія послѣдующаго «ландтага» только въ томъ случаѣ, «если этого требуютъ два сословія изъ четырехъ».

Ст. 71. «Никакой конституціонный законъ не можетъ быть изданъ, измѣненъ, истолкованъ или отмѣненъ иначе, какъ по предложенію императора и великаго князя и съ согласія всѣхъ сословій; предложенія по этому предмету или обсуждаются въ той же сессіи, въ которую они внесены, или, если этого потребуютъ по крайней мѣрѣ два сословія, могутъ быть отложены до слѣдующаго ландтага, который окончательно разсматриваетъ ихъ».

Сословія, о которыхъ идетъ рѣчь, суть рыцарство и дворянство, духовенство, горожане и крестьяне. Они могутъ собраться въ одномъ мѣстѣ для обсужденія, но ни въ какомъ случаѣ не для голосованія [2]).

---

[1]) Авторъ здѣсь впадаетъ въ нѣкоторую ошибку. Актъ составленный въ 1865 г., статьи котораго онъ цитируетъ, носитъ названіе «Устава сейма» и не представляетъ собой кодификаціи всего государственнаго права Финляндіи, замѣняющей шведскихъ актовъ 1872 и 1789 гг.

Примѣч. редактора.

[2]) Въ цѣляхъ, весьма понятныхъ, нѣкоторые органы русской печати, особенно «Московскія Вѣдомости» и «Новое Время», пытались доказать, что старинныя хартіи Финляндіи никогда не были формально санкціонированы Александромъ I. Это утвержденіе было безъ труда опровергнуто гельсингфоргской «Nya Pressen». Статьи, напечатанныя въ этой газетѣ, были собраны и изданы для свѣдѣнія большой европейской публики въ англійскомъ переводѣ, недавно появившемся въ Стокгольмѣ (*Edward Hisinger*, On the Validity of the fundamental Laws of Finland, Стокгольмъ 1892).

ГЛАВА V.

Норвегія.

Норвежская конституція была составлена національнымъ собраніемъ, которое было созвано въ Эйдсвольдѣ въ 1814 г. и, провозгласивъ независимость Норвегіи, бывшей до этого времени датской провинціей, избрало королемъ правителя страны принца Христіана Датскаго 17 мая.

Норвегія была обѣщана союзниками королю Швеціи какъ награда за его содѣйствіе въ борьбѣ съ Наполеономъ. Послѣ битвы при Лейпцигѣ кильскій трактатъ 14 января 1814 г. содержалъ въ себѣ выполненіе этого обѣщанія. Бернадоттъ, сдѣлавшійся путемъ усыновленія наслѣднымъ принцемъ Швеціи, былъ посланъ со своей арміей въ Норвегію, и король, избранный норвежцами, которые не допускали возможности уступки ихъ страны безъ ихъ согласія, потерпѣвъ пораженіе, долженъ былъ созвать новое собраніе и передъ нимъ отречься отъ престола. Корона Норвегіи была передана королю Швеціи, Карлу XIII, согласившемуся принять основной законъ, составленный въ Эйдсвольдѣ.

Эта конституція приближается во многихъ отношеніяхъ къ конституціи перваго французскаго учредительнаго собранія и къ конституціи испанскихъ кортесовъ 1812 г. Но статьи о пересмотрѣ въ этой конституціи были гораздо короче. Подъ вліяніемъ шведскаго права было устранено всякое чрезмѣрное усложненіе этой процедуры.

Ст. 112. «Если опытъ укажетъ, что какая-нибудь часть этого основного закона норвежскаго королевства нуждается въ измѣненіи, соотвѣтствующее предложеніе должно быть сдѣлано очередному сейму и обнародовано путемъ печати. Но только слѣдующій очередной сеймъ можетъ рѣшить, будетъ ли осуществлено предложенное измѣненіе. Такое измѣненіе не должно однако ни въ какомъ случаѣ противорѣчить принципамъ настоящаго основного закона. Предметомъ пересмотра могутъ быть только измѣненія нѣкоторыхъ отдѣльныхъ постановленій, не нарушающія духа конституціи. Для подобнаго измѣненія необходимо согласіе двухъ третей членовъ сейма».

Старый сеймъ, или стортингъ, собирался обыкновенно разъ въ каждые три года. Въ 1869 г. эта система была замѣнена системой ежегодныхъ сессій, вслѣдствіе чего была измѣнена статья, касающаяся пересмотра конституціи. Было установлено, что «предложеніе вносится въ стортингъ въ первую очередную сессію послѣ новыхъ выборовъ» и что рѣшеніе о принятіи или отклоненіи принимается «въ одну изъ очередныхъ сессій послѣ слѣдующихъ выборовъ».

Въ текстѣ только что приведенной 112 статьи ничто не указываетъ на необходимость участія короны въ конституціонныхъ измѣненіяхъ. Члены учредительнаго собранія въ Эйдсвольдѣ, повидимому, хотѣли придержаться въ этомъ отношеніи принциповъ французской конституціи 1791 г. и испанской 1812 г.; обѣ эти конституціи, бывшія у нихъ передъ глазами, исключаютъ въ данномъ случаѣ королевскую санкцію. Между тѣмъ на практикѣ король всегда участвовалъ въ пересмотрѣ. Это явилось результатомъ договорнаго характера, который придали норвежской конституціи сами событія [1]).

Всѣмъ еще памятенъ тотъ серьезный конфликтъ, который возникъ по этому вопросу нѣсколько лѣтъ тому назадъ между королевскимъ правительствомъ и стортингомъ. Въ 1872 г. собраніе приняло поправку, которая устанавливала отвѣтственность министровъ передъ парламентомъ. Правительство выставило условіемъ своего согласія требованіе, чтобы парламентскій режимъ былъ установленъ со всѣми его послѣдствіями и чтобы коронѣ было предоставлено право распускать парламентъ. Стортингъ отвергъ это предложеніе и подтвердилъ свое первое постановленіе 8 апрѣля 1874 г. Такъ какъ король упорно отказывался дать свою санкцію, то борьба продолжалась въ средѣ собранія и при избирательной агитаціи вплоть до 1880 г., когда, наконецъ, въ третій и послѣдній разъ были отвергнуты значительнымъ большинствомъ условія правительства и былъ утвержденъ первоначальный проектъ.

Если бы постановленіе стортинга можно было считать входящимъ въ область обыкновеннаго законодательства, оно получило бы силу закона послѣ третьяго голосованія, такъ какъ король имѣетъ въ законодательствѣ только право пріостанавливающаго veto. Большинство, руководимое Свер-

---

[1]) Какъ указываетъ профессоръ колледжа Колумбія (Нью-Іоркъ) Burgess, этотъ характеръ до нѣкоторой степени подтвержденъ формулой утвержденія конституціоннаго договора, которая содержитъ въ себѣ упоминаніе о соглашеніи между королемъ Карломъ XIII и чрезвычайнымъ стортингомъ норвежскаго королевства (*Constitutonnel srisis in Norway*, Political Science. Quarterly. Іюнь, 1886 г., т. I, стр. 263).

другомъ, сначала встало на эту точку зрѣнія. Но такъ какъ министерство возражало, и съ гораздо большимъ основаніемъ, что рѣчь идетъ здѣсь о конституціонномъ законѣ, и вмѣстѣ съ тѣмъ утверждало, что этотъ законъ долженъ быть подчиненъ абсолютному veto, то пришлось обратиться къ буквальному смыслу статьи 112, которая ничего не говоритъ о veto; основываясь на этомъ знаменательномъ умолчаніи, стортингъ объявилъ, что его постановленіе стало основнымъ закономъ королевства. Такъ какъ въ напечатаніи его въ офиціальномъ бюллетенѣ было отказано, онъ появился въ частныхъ сборникахъ. Министры были привлечены стортингомъ къ отвѣтственности и осуждены верховнымъ судомъ (Rigsret) за то, что подали королю совѣтъ, побуждающій его къ нарушеніи конституціи (24 февраля 1884 г.). Оскаръ II, понимая, что страна идетъ къ революціи, которая можетъ ниспровергнуть монархію, имѣлъ благоразуміе уступить въ вопросѣ о данной поправкѣ, съ тѣмъ условіемъ однако, чтобы стортингъ на будущее время отказался отъ присвоенія права пересмотра исключительно себѣ.

Такимъ образомъ закончился политическій кризисъ, но съ юридической точки зрѣнія споръ не былъ разрѣшенъ, такъ какъ собраніе не дало никакихъ обстоятельствъ на будущее время, и статья 112 не была измѣнена. Во время конфликта правительство запросило юридическій факультетъ въ Христіаніи объ его мнѣніи по данному вопросу съ юридической точки зрѣнія. Заключеніе факультета, данное 23 марта 1881 г. большинствомъ всѣхъ голосовъ противъ одного, признало абсолютное veto короля въ вопросѣ о конституціи на томъ основаніи, что «ни одна власть въ государствѣ не можетъ своей односторонней волей расширять свои полномочія за счетъ другой» [1]).

Нельзя не замѣтить, что такое рѣшеніе вопроса предполагаетъ уже доказаннымъ то положеніе, которое является главнымъ предметомъ спора, а именно, что стортингъ, принимая конституціонную поправку, дѣйствуетъ какъ одна изъ обыкновенныхъ властей государства. Если конституція допускаетъ чрезвычайную учредительную власть и если она ввѣряетъ эту власть стортингу, составленному путемъ общихъ выборовъ, во время которыхъ избиратели ознакомились съ предложеніемъ, сдѣланнымъ въ предшествующемъ собраніи, то нельзя отказать этому стортингу въ правѣ пересмотра конституціоннаго акта даже безъ согласія короля, если такова его воля. Съ другой стороны, если признавать договорный характеръ норвежской конституціи и считать его подлежащимъ сохраненію, то нельзя допустить, что-

[1]) См. Дарестъ (Dareste), l. c., 11, 161 s. Ср. *Pierre Dareste*, La dernière crise politique en Norvège (Revue des deux mondes, 15 ноября 1884 г.)

бы она могла быть измѣнена безъ согласія монарха, ибо договоръ, условія котораго зависятъ отъ произвола одной изъ сторонъ, не былъ бы больше договоромъ, но представлялъ бы собой одностороннее обязательство. Выводъ отсюда заключается въ томъ, что право, вытекающее изъ прецедентовъ, или то, что можно назвать неписанной конституціей Норвегіи, находится въ противорѣчіи съ ея писанной конституціей и что рано или поздно явится необходимость или поставить ту и другую въ соотвѣтствіе между собой, включивъ въ статью 112 упоминаніе о королевскомъ veto, или отказаться отъ обычая и установить сообразно съ существующимъ текстомъ закона, что стортингъ, избранный народомъ для пересмотра конституціи, можетъ, въ предѣлахъ своихъ полномочій, осуществлять верховную власть одинъ, безъ содѣйствія государя.

Актъ соединенія Швеціи и Норвегіи 6 августа 1815 г. былъ вотированъ стортингомъ, принятъ государственными чинами Швеціи и санкціонированъ королемъ. Статья 12 его изложена слѣдующимъ образомъ: «Такъ какъ постановленія, заключающіяся въ настоящемъ актѣ, являются отчасти воспроизведеніемъ конституціи норвежскаго королевства, отчасти дополненіями къ этой конституціи, основанными на власти, данной конституціей теперешнему стортингу, то эти постановленія въ отношеніи къ Норвегіи будутъ имѣть ту же самую силу, какъ и конституція этого королевства, и не могутъ быть измѣнены иначе, какъ въ порядкѣ, предписанномъ въ статьѣ 112 означенной конституціи».

ГЛАВА VI.

Данія и Исландія.

Данія обязана своей конституціей либеральному движенію 1848—1849 гг. Эта конституція нѣсколько разъ подвергалась пересмотру и въ частности въ 1866 г.; статья, опредѣляющая порядокъ пересмотра, получила тогда слѣдующую редакцію:

Ст. 95. «Всякое предложеніе объ измѣненіи или добавленіи къ настоящей конституціи можетъ быть представлено въ риксдагъ въ очередную или чрезвычайную сессію. Когда предложеніе о новомъ конституціонномъ постановленіи будетъ принято обѣими палатами и правительство считаетъ нужнымъ дать ему дальнѣйшее движеніе, риксдагъ распускается и производятся общіе выборы одновременно въ фолькстингъ и въ ланстингъ. Если постановленіе принято новымъ риксдагомъ безъ измѣненій въ теченіе очередной сессіи, оно пріобрѣтаетъ силу конституціоннаго закона».

Эта система приближается, какъ мы видимъ, къ шведской системѣ. Въ 1849 г. требовалось двойное обсужденіе въ риксдагѣ, затѣмъ его роспускъ и новое голосованіе. Въ 1855 г. было прибавлено заимствованное изъ Германіи условіе наличности трехъ четвертей членовъ и большинство двухъ третей присутствующихъ [1]).

Въ 1866 г. опытъ показалъ стѣснительность этихъ осложненныхъ ограниченій. Поправка 1855 г. была отмѣнена, и одно изъ предварительныхъ обсужденій риксдага было упразднено.

Особая конституція, дарованная въ 1874 г. Исландіи по просьбѣ альтинга, содержитъ статью, которая воспроизводитъ постановленіе статьи 95 датской конституціи съ тѣмъ единственнымъ различіемъ, составляющимъ новое упрощеніе, что альтингъ распускается силою закона, когда предложеніе объ измѣненіи принято двумя палатами.

---

[1]) Конституціонный законъ 2 октября 1855 г.

Ст. 61. «Всякое предложеніе объ измѣненіи или дополненіи къ настоящему конституціонному закону можетъ быть представлено альтингу въ очередную или чрезвычайную сессію. Когда предложеніе объ измѣненіи конституціоннаго закона будетъ принято двумя палатами, альтингъ тотчасъ же распускается и производятся новые выборы. Если новый альтингъ приметъ постановленіе предыдущаго безъ измѣненій и оно получитъ королевскую санкцію, это постановленіе пріобрѣтаетъ силу конституціоннаго закона».

ГЛАВА VII.

Нидерланды. Люксембургъ.

Мы уже видѣли, что основной законъ Нидерландовъ 24 августа 1814 г. былъ однимъ изъ замѣчательнѣйшихъ актовъ своего времени.

Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ его можно разсматривать какъ звено, соединяющее цѣпь республиканскихъ конституцій революціонной эпохи съ цѣпью хартій и договоровъ временъ реставраціи. Этотъ законъ заимствовалъ изъ батавской конституціи 1798 г. принципъ, требующій обращенія къ странѣ въ томъ случаѣ, когда въ парламентъ внесено предложеніе о пересмотрѣ основного закона. Изъ шведскаго права онъ заимствовалъ чрезъ посредство норвежской конституціи правило, не принятое во вниманіе французскимъ учредительнымъ собраніемъ 1791 г. и состоящее въ томъ, что процессъ пересмотра не долженъ быть стѣсненъ слишкомъ замедляющими дѣло формальностями.

Выше мы уже привели, говоря о Люксембургѣ, главу этого основного закона, касающуюся будущихъ измѣненій и дополненій [1]). Въ 1848 г., когда генеральные штаты были преобразованы въ народное представительство, избираемое прямо населеніемъ, эта глава получила слѣдующую редакцію.

Объ измѣненіяхъ.

Ст. 196. «Каждое предложеніе объ измѣненіи конституціи должно точно обозначить предложенное измѣненіе. Законъ объявляетъ, что внесенное предложеніе должно быть принято къ разсмотрѣнію въ томъ видѣ, въ какомъ оно опредѣлено этимъ закономъ.

Ст. 197. «Послѣ обнародованія этого закона палаты распускаются; новыя палаты разсматриваютъ предложеніе. Онѣ могутъ принять предложенное имъ, согласно вышеупомянутому закону, измѣненіе лишь большинствомъ двухъ третей поданныхъ голосовъ.

---

[1]) См. выше, стр. 46.

Ст. 198. «Ни одно измѣненіе въ конституціи или въ законѣ о наслѣдованіи не можетъ состояться во время регентства.

Ст. 199. «Измѣненія, принятыя королемъ и генеральными штатами, торжественно обнародываются и прилагаются къ конституціи».

Независимо отъ измѣненій, вытекающихъ изъ новой организаціи генеральныхъ штатовъ, приведенный текстъ, сохранившійся въ томъ же видѣ и при пересмотрѣ основного закона въ 1887 г., вводитъ значительное упрощеніе прежняго порядка пересмотра конституціи: требованіе чрезвычайной наличности отмѣнено, большинство, необходимое для принятія предложенія, уменьшено съ трехъ четвертей на двѣ трети.

Когда великое герцогство Люксембургское въ 1841 г. получило хартію, отличную отъ хартіи Нидерландовъ, единственное постановленіе въ ней, касающееся пересмотра, заключалось въ слѣдующемъ:

Ст. 52. «Настоящій законъ не можетъ быть измѣненъ иначе какъ съ согласія великаго герцога и государственныхъ чиновъ, созванныхъ въ двойномъ числѣ».

Въ 1848 г., когда конституція замѣнила хартію, нѣсколько поспѣшно дарованную королемъ Вильгельмомъ II, въ нее были включены статьи о пересмотрѣ, соотвѣтствующія въ общемъ новому тексту основного закона Нидерландовъ [1]). Эти статьи были отмѣнены въ 1856 г. въ пользу системы, приближающейся къ системѣ нѣмецкихъ конституцій:

«Никакое измѣненіе не можетъ быть внесено въ конституцію безъ согласія двухъ различныхъ ландтаговъ, даннаго путемъ двухъ голосованій, раздѣленныхъ между собой промежуткомъ по крайней мѣрѣ въ сорокъ дней [2]).

Какъ только великое герцогство освободилось благодаря французской дипломатіи отъ вліянія Сѣверо-Германскаго Союза, оно вернулось къ голландской системѣ. Конституція 17 октября 1868 г. воспроизводила въ статьяхъ 114, 115, 118 и 119 статьи конституціи 1848 г. безъ всякихъ измѣненій.

---

[1]) Конституція великаго герцогства Люксембургскаго, стт. 118 и 119. Единственное различіе, это—сохраненіе увеличенной наличности депутатовъ, доведенной до трехъ четвертей членовъ представительнаго собранія; этимъ путемъ старались создать противовѣсъ легкости пересмотра, проистекающей изъ принятой въ Люксембургѣ системы одной палаты.

[2]) Verfassung vom 27 November 1856 г., ст. 114.

ГЛАВА VIII.

Бельгія. Румынія.

Бельгійская конституція 7 февраля 1831 г. была, какъ извѣстно, до нѣкоторой степени подражаніемъ французской хартіи 1830 г. Но эта послѣдняя не давала никакого образца въ вопросѣ о пересмотрѣ. Національный конгрессъ въ Брюсселѣ, естественно, обратился къ старымъ законамъ страны, къ нидерландской конституціи [1]).

Сохранивъ ея основныя начала, онъ согласовалъ ихъ съ представительнымъ и парламентскимъ режимомъ, который онъ хотѣлъ установить въ Бельгіи. Выработанная имъ глава конституціи о пересмотрѣ находится въ соотвѣтствіи съ такою же главой конституціи Нидерландовъ, переработанной въ 1848 г. подъ вліяніемъ аналогичныхъ стремленій. Она изложена слѣдующимъ образомъ.

Глава VII. О пересмотрѣ конституціи. Ст. 131. «Законодательная власть имѣетъ право объявить о необходимости пересмотра того или иного, обозначеннаго ею, постановленія конституціи. Послѣ такого объявленія обѣ палаты распускаются силою закона и созываются новыя палаты, согласно статьѣ 71 [2]). Эти палаты, по общему соглашенію ихъ съ королемъ, постановляютъ рѣшеніе по пунктамъ, подвергнутымъ пересмотру. При этомъ палаты могутъ приступить къ обсужденію лишь въ томъ случаѣ, если въ засѣданіи присутствуютъ по крайней мѣрѣ двѣ трети членовъ, составляющихъ каждую изъ палатъ, и измѣненіе можетъ быть принято только тогда, если въ его пользу высказалось по меньшей мѣрѣ двѣ трети голосовъ».

Мы только-что указали по поводу нидерландской конституціи на улучшеніе, достигнутое этой системой по сравненію со старой; необходимо при-

---

[1]) См. выше, гл. VII.

[2]) Эта статья требуетъ, чтобы въ случаѣ роспуска палаты избиратели были созваны въ теченіе сорока дней, а новое законодательное собраніе—въ теченіе двухъ мѣсяцевъ со времени роспуска.

бавить, что она ввела роспускъ обѣихъ палатъ силою закона послѣ принятія предложенія о пересмотрѣ [1]).

Бельгійская монархія представляетъ собой типъ конституціонной монархіи, воспринявшей принципы революціи. Въ Бельгіи вопросъ о верховной власти былъ разрѣшенъ самой конституціей: «Всѣ власти,—говоритъ статья 25,—исходятъ отъ народа». Такъ какъ основной законъ предшествовалъ установленію королевской власти, участіе короны сдѣлалось необходимымъ для завершенія учредительной работы только тогда, когда тронъ пересталъ быть вакантнымъ.

Верховная власть, которую осуществлялъ національный конгрессъ въ 1831 г., во всей ея полнотѣ послѣ избранія Леопольда I и формальнаго принятія имъ конституціоннаго акта была ограничена договоромъ, заключеннымъ такимъ образомъ между націей и династіей. Пока этотъ актъ соблюдается королемъ, нація не можетъ никакимъ легальнымъ путемъ ограничить власть, которую она ввѣрила наслѣдственному главѣ исполнительной власти.

Но присяга на вѣрность конституціи является условіемъ вступленія на престолъ. Наслѣдникъ престола не воцаряется силою закона въ моментъ смерти своего предшественника, но лишь пріобрѣтаетъ право стать королемъ, возобновивъ договоръ и давъ съ своей стороны обязательство. Пока эта формальность не выполнена, страна находится въ періодѣ междуцарствія и королевская власть осуществляется совѣтомъ министровъ отъ имени бельгійскаго народа» [2]).

Конституція, выработанная національнымъ брюссельскимъ конгрессомъ, существуетъ со времени своего обнародованія до сихъ поръ безъ всякихъ измѣненій [3]). Неднократно она служила образцомъ для новыхъ государствъ континентальной Европы, и въ ней обыкновенно видятъ законченный

---

[1]) Проектъ конституціоннаго комитета, назначеннаго временнымъ правительствомъ 6 октября 1830 г., сохранялъ старое постановленіе относительно наличности двухъ третей и большинства трехъ четвертей. Конгрессъ отмѣнилъ требованіе увеличенной наличности и понизилъ цифру большинства. Проектъ подписали: Van-Meenen, Van-Gerlache, Dubus, Lebeau, Blarguies, Ch. Zaude, Mathieu, Devaux и Nothomb.

[2]) Ст. 79 конституціи. Подобный случай имѣлъ мѣсто въ 1865 г. Ср. *Vauthier*, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien. Фрибургъ-на-Брисгау, 1892, сборникъ Marquardsen'a, IV, I, 5, стр. 23, примѣчаніе 5.

[3]) Въ 1893 году (послѣ напечатанія книги Боржо) эта конституція подверглась пересмотру, при чемъ однако ст. 131 осталась безъ измѣненій. *Примѣч. редактора.*

типъ конституціи либеральной и парламентарной монархіи. Въ самое послѣднее время было внесено предложеніе объ ея пересмотрѣ, имѣющее главной цѣлью установленіе всеобщаго голосованія, неизвѣстнаго учредительному собранію 1831 г. Въ первый разъ король былъ призванъ осуществить въ этомъ отношеніи прерогативу короны, и,—вещь, неслыханная въ лѣтописяхъ парламентской монархіи, заставляющая невольно оглянуться на путь, пройденный демократической идеей,—онъ объявилъ, что желаетъ воспользоваться своими правами, чтобы передать народу прямое, дѣйствительное осуществленіе той скрытой верховной власти, которая до сихъ поръ проявлялась только въ формулахъ конституціоннаго права. Леопольдъ II потребовалъ введенія въ Бельгіи законодательнаго плебисцита, или, какъ его называютъ въ Швейцаріи, референдума, при чемъ инціатива обращенія къ народу должна была принадлежать коронѣ. По мнѣнію Леопольда, раздѣляемому выдающимися юристами и публицистами, это является лучшимъ противовѣсомъ тѣмъ увлеченіямъ, которыя можетъ породить расширеніе права голоса [1]).

Распущеніе народнаго представительства есть обоюдоострое оружіе. Правительство прибѣгаетъ къ этому средству все въ болѣе и болѣе рѣдкихъ случаяхъ. Практика парламентаризма обязываетъ его почти всегда уступать требованію большинства въ палатахъ. Если бы въ томъ случаѣ, когда рѣшеніе большинства кажется королю противорѣчащимъ интересамъ государства, онъ могъ апеллировать къ избирателямъ, не подвергая вмѣстѣ съ тѣмъ страны возбужденію, неизбѣжно связанному съ общими выборами, то воздѣйствіе его на парламентъ было бы, очевидно, болѣе значительнымъ. Королевское veto изъ формальнаго стало бы реальнымъ. Оно могло бы при извѣстныхъ обстоятельствахъ вызвать veto настоящаго суверена—народа.

Хотя Леопольдъ II употребилъ въ пользу этой мысли то личное вліяніе, какое онъ могъ оказать на членовъ парламента, хотя она получила одобреніе его совѣтниковъ и вошла въ первый проектъ, представленный правительствомъ центральной секціи палаты представителей, тѣмъ не менѣе мысль эта встрѣтила непреодолимую оппозицію со стороны консервативнаго большинства, вождемъ котораго былъ Весте. Министерство должно было уступить, по крайней мѣрѣ, по виду. И въ новыхъ предложеніяхъ, внесенныхъ въ комиссіи по пересмотру сената и палаты, Бернертъ не говоритъ уже больше о референдумѣ. Правда, онъ не говоритъ также и о всеобщемъ избирательномъ правѣ. Реформа ограничена введеніемъ системы образователь-

---

[1]) См. «Independence Belge» 20, 26, 27 и 29 декабря 1891 г., статьи Эмиля Лавеле о королевскомъ референдумѣ.

наго и профессіональнаго ценза (capacités) и распространеніемъ избирательнаго права на лицъ, занимающихъ недвижимое имущество извѣстной стоимости, опредѣленной оцѣнкой. Уже теперь ясно, что эта программа возбуждаетъ и будетъ возбуждать сильнѣйшія возраженія. Передовые либералы, требующіе всеобщаго избирательнаго права, включили въ свою программу первое предложеніе правительства, и можно предвидѣть, что даже въ томъ случаѣ, если большинство двухъ третей произведетъ пересмотръ конституціи безъ всеобщей подачи голосовъ, это послужитъ только началомъ для новой агитаціи въ его пользу. Рано или поздно вопросъ долженъ быть рѣшенъ въ смыслѣ удовлетворенія требованій массъ, и въ этотъ моментъ идея Леопольда II, можетъ-быть, также выступитъ на первый планъ.

По этому вопросу теперь можно установить, что если основная мысль такого нововведенія будетъ принята, она логически приведетъ къ признанію, что суверенный народъ, призванный выражать свое мнѣніе по поводу обыкновенныхъ законовъ и принимающій такимъ образомъ участіе въ законодательной работѣ, долженъ быть также призванъ и высказываться, какъ въ Швейцаріи и Соединенныхъ Штатахъ, по вопросу объ утвержденіи конституціи. Отказаться отъ этихъ послѣдствій принятія референдума значитъ опрокинуть вверхъ дномъ все зданіе бельгійскаго государственнаго права, основаннаго на первенствѣ конституціи, такъ какъ обыкновенное законодательство въ подлежащихъ случаяхъ получало бы высшую санкцію, нежели конституціонное [1]).

Румынская конституція 1866 г. была скопирована съ бельгійской. VII глава этой конституціи воспроизводитъ почти дословно только что приведенную нами главу. Единственная, заключающаяся въ ней статья о пересмотрѣ не подверглась никакому измѣненію во время пересмотра 1884 г.

---

[1]) Для всякаго, кто хорошо изучилъ теорію и практику того, что въ настоящее время называется «народными правами», ясно, что когда говорятъ объ обращеніи къ референдуму, организованному закономъ, то вопросъ не въ томъ, чтобы получить необязательный совѣтъ общественнаго мнѣнія, послѣ котораго, какъ утверждалъ первый докладъ министра Бернерта центральной секціи, различныя установленія власти сохраняли бы свою свободу обсужденія и рѣшенія. Эта свобода ограничивалась бы въ дѣйствительности свободой обсуждать и рѣшать согласно съ желаніями страны. Когда такое мнѣніе высказано въ легальныхъ формахъ избирателями, говорящими какъ бы чрезъ голову парламента, отъ имени народа, который конституція объявляетъ источникомъ всякой власти,—это самый категорическій приказъ, который только можетъ быть данъ въ государствѣ.

Глава VII. О пересмотрѣ конституціи. Статья 128. «Законодательная власть имѣетъ право объявить о необходимости пересмотра той или иной обозначенной ею конституціонной статьи. Послѣ этого объявленія, которое читается три раза съ промежуткомъ въ двѣ недѣли въ публичномъ засѣданіи и которое должно быть одобрено двумя палатами, послѣднія распускаются силою закона и созываются снова въ срокъ, указанный въ статьѣ 95 [1]). Новыя палаты, по соглашенію съ государемъ, постановляютъ рѣшеніе по пунктамъ, подлежащимъ пересмотру. При этомъ палаты могутъ приступить къ обсужденію вопроса только въ томъ случаѣ, если присутствуютъ двѣ трети членовъ, составляющихъ каждую изъ палатъ, и ни одно измѣненіе не можетъ быть принято, если за него не выскажутся по крайней мѣрѣ двѣ трети голосовъ».

[1]) Шесть мѣсяцевъ.

ГЛАВА IX.

Грецiя.

Первыя греческія конституціи, выработанныя среди гражданской смуты, не содержали статей о пересмотрѣ [1]). Ихъ нѣтъ также въ конституціи, санкціонированной Оттономъ I въ 1844 г. и составленной по образцу хартіи Людовика-Филиппа.

Современная конституція, установленная въ 1864 г. послѣ избранія Георга I учредительнымъ собраніемъ, созваннымъ въ Аѳинахъ, повидимому, носитъ на себѣ слѣды вліянія норвежской конституціи.

Статья 107. «Конституція не можетъ быть измѣнена въ цѣломъ; однако нѣкоторыя ея постановленія, не являющіяся основными и точно обозначенныя, могутъ быть пересмотрѣны черезъ десять лѣтъ послѣ обнародованія конституціи въ томъ случаѣ, если будетъ установлена надлежащимъ образомъ необходимость этого пересмотра. Необходимость пересмотра считается достаточно удостовѣренной, если палата въ двухъ послѣдовательныхъ законодательныхъ собраніяхъ потребовала пересмотра особой резолюціей, принятой большинствомъ трехъ четвертей общаго числа членовъ и точно обозначающей статьи, подлежащія пересмотру. Разъ этотъ пересмотръ рѣшенъ, палата, дѣйствующая въ этотъ моментъ, распускается, и созывается новая, облеченная спеціальными полномочіями. Эта новая палата, составленная изъ двойного числа депутатовъ, постановляетъ рѣшеніе по пунктамъ, подлежащимъ пересмотру».

По примѣру эйдсвольдскаго стортинга, аѳинское учредительное собраніе, редактируя вышеприведенную статью, совершенно устранило изъ

---

[1]) Ст. 154 трезенской конституціи (1827 г.), ввѣрявшей нѣчто въ родѣ диктатуры графу Каподистріа, предусматривала назначеніе комиссіи законодательнаго собранія (βουλή), которая должна была бы затѣмъ представить собранію свои замѣчанія по поводу конституціоннаго закона. Эта статья не опредѣляла порядка пересмотра.

своихъ соображеній королевскую прерогативу. Оно могло бы, воспользовавшись бельгійской формулой, присвояющей инціативу пересмотра «законодательной власти», понимать подъ этимъ общимъ выраженіемъ короля и палату (βουλή), которымъ статьи 22 предоставляетъ совокупное осуществленіе названной власти. Но оно не сдѣлало этого, а, напротивъ, опредѣленно указало, что необходимость пересмотра въ достаточной мѣрѣ удостовѣряется рѣшеніями палаты.

На практикѣ статья 107 не представляетъ большой опасности для короны благодаря условію, требующему для утвердительнаго разрѣшенія вопроса о пересмотрѣ двукратнаго большинства трехъ четвертей общаго числа депутатовъ въ двухъ послѣдовательныхъ собраніяхъ, въ соединеніи съ заимствованнымъ изъ Норвегіи постановленіемъ, запрещающимъ касаться основныхъ принциповъ и допускающимъ лишь измѣненія второстепеннаго значенія. Съ 1874 г., когда открылась возможность пересмотра, препятствія, постановленныя для него вышеизложенной процедурой, оказались достаточными, чтобы помѣшать всякой попыткѣ подобнаго рода достигнуть цѣли.

Но во всякомъ случаѣ статья 107 при отсутствіи традицій противоположнаго характера способна значительно смягчить, если не измѣнить совсѣмъ, характеръ, который получила эллинская монархія въ 1832 г., во время ея основанія, въ силу формальнаго договора.

Послѣ избранія королемъ принца Оттона баварскаго и до прибытія регентовъ, которые должны были осуществлять власть до его совершеннолѣтія, былъ созванъ въ Аргосѣ и собрался въ Пронія конгрессъ для установленія конституціи. Державы, подписавшія лондонскій трактатъ, потребовали распущенія этого собранія. Въ нотѣ, обращенной министрами-резидентами Франціи, Англіи и Баваріи къ временному правительству, въ сентябрѣ 1832 г., мы читаемъ слѣдующее:

«Никакая конституція, никакой основной законъ не можетъ быть предложенъ или санкціонированъ безъ участія королевской власти, по той причинѣ, что такой порядокъ самымъ рѣзкимъ образомъ противорѣчилъ бы акту, которымъ греческая нація сообщила тремъ державамъ объ избраніи своего государя».

Въ 1832 г. установленіе извѣстныхъ принциповъ со стороны представителей державъ, которые гарантировали независимость страны, было равносильно формальному приказу. Греки подчинились. Но когда они почувствовали себя хозяевами дома, то захотѣли сами установить свои принципы.

Статья 107 представляетъ собой удовлетвореніе національному чувству.

Юридически государь имѣетъ одну гарантію противъ рѣшеній учредительнаго собранія. Эта гарантія заключается въ изъятіи изъ предметовъ дѣятельности этого собранія основныхъ постановленій конституціоннаго акта. Наибольшую трудность представляетъ опредѣленіе этихъ постановленій. Кто рѣшитъ вопросъ, что является основнымъ и незыблемымъ и что сюда не относится? Для будущаго тутъ, несомнѣнно, есть зародыши конфликта.

Аѳинское собраніе ввѣрило окончательное обсужденіе и голосованіе проекта о пересмотрѣ спеціальному конвенту, составленному путемъ удвоенія обыкновеннаго представительства страны. Это—подражаніе основному закону Нидерландовъ и французской конституціи 1791 г., которое, какъ мы сейчасъ увидимъ, даетъ возможность сравнить греческую систему съ болѣе самобытной системой, дѣйствующей въ сербской монархіи. Кромѣ того, принимая во вниманіе условія, при которыхъ былъ установленъ порядокъ, мы можемъ сказать, что греческое государство по отношенію къ характеру учредительной власти стоитъ на полдорогѣ между конституціями парламентскихъ монархій Европы и конституціями демократическихъ странъ, государственное право которыхъ основано исключительно на принципѣ народнаго суверенитета.

ГЛАВА X.

Сербія. Болгарія.

Высшая власть, которая устанавливаетъ и измѣняетъ конституцію въ Сербіи по соглашенію съ государемъ, это—національное собраніе, называемое «Великой скупщиной». Эта власть не была создана современнымъ строемъ; она предшествовала даже древнѣйшей монархіи.

Скупщины [1]) существовали у сербскихъ племенъ еще до поселенія ихъ по Дунаю.

При Стефанѣ Неманѣ, первомъ сербскомъ кралѣ (1165—1195 гг.) и его преемникахъ скупщины сдѣлались однимъ изъ основныхъ учрежденій государства. Въ нихъ могли принимать участіе всѣ главы семействъ, собиравшіяся обыкновенно въ полномъ вооруженіи. Обсужденіе происходило подъ открытомъ небомъ, и собраніе совмѣщало въ себѣ всѣ власти. Это было нѣчто въ родѣ древнихъ майскихъ полей германцевъ и франковъ или сельскихъ сходовъ (Landesdemeinde) первобытной Швейцаріи.

Великій царь Душанъ, котораго скупщины стѣсняли и который несмотря на все свое могущество не чувствовалъ себя достаточно сильнымъ, чтобы уничтожить ихъ, увеличилъ промежутки между собраніями и сдѣлалъ ихъ чисто представительными. Изъ вступленія къ «законамъ и указамъ» этого государя видно, что въ Великой скупщинѣ, которая играла первенствующую роль при ихъ обнародованіи, принимали участіе только іерархи церкви, «кнези» (помѣщики), правители провинцій и городовъ и небольшое число именитыхъ горожанъ.

Скупщины исчезли во времена турецкаго владычества, чтобы снова возродиться черезъ три вѣка при первыхъ попыткахъ народнаго возстанія. Собранія этого рода вручили военную диктатуру Кара-Георгію (1804 г.), а впослѣдствіи княжеское достоинство Милошу и его потомкамъ (1817—1827 гг.). Когда княжеская власть укрѣпилась, правительство старалось

---

[1]) Отъ сербскаго «skoupiti»—собирать.

сдѣлать скупщины болѣе рѣдкими. Оно созывало ихъ возможно рѣже и сокращало ихъ сессіи. Никакой статутъ не ограничивалъ въ этомъ отношеніи полномочій правительственной власти. Только послѣ долгой борьбы старинныя народныя собранія получили правильную организацію. Первая попытка въ этомъ направленіи была сдѣлана недолговѣчной хартіей 1835 года; затѣмъ ту же задачу стремились выполнить, но безуспѣшно, конституціонные законы 1858 и 1859 года, и, наконецъ, она была осуществлена въ 1861 году [1]). Законъ 1861 г. различалъ два рода собраній: скупщину обыкновенную и скупщину великую. Первая должна была созываться княземъ по крайней мѣрѣ одинъ разъ въ три года для вотированія всякаго рода законовъ. Вторая была собраніемъ чрезвычайнымъ, вчетверо болѣе многочисленнымъ, чѣмъ обыкновенное; она собиралась только для избранія новаго князя, для утвержденія въ случаѣ надобности выбора наслѣдника престола или для назначенія регентства.

Конституція 1869 г. развила систему, установленную въ 1861 г. Она сдѣлала изъ обыкновенной скупщины собраніе съ ежегодными сессіями и расширила кругъ ея вѣдомства. Великая скупщина, созванная для обсужденія и принятія конституціи, естественно, была предназначена стать рѣшающимъ органомъ и для возможныхъ въ будущемъ измѣненій конституціоннаго закона. Но при этомъ было точно оговорено, что постановленія ея получаютъ обязательную силу только по утвержденіи ихъ княземъ. Право иниціативы было предоставлено какъ князю по отношенію къ обыкновенной скупщинѣ, такъ и этой послѣдней, при чемъ проектъ долженъ быть принятъ большинствомъ двухъ третей голосовъ въ двухъ послѣдовательныхъ законодательныхъ собраніяхъ [2]).

---

[1]) Предшествующія подробности заимствованы у *Убичини (Ubicini)*. См. его два труда: Serbes de Turquie, Парижъ, 1865 г.; Consitution de la principauté de Serbie, Парижъ, 1871 г.

[2]) Ст. 131. Предложенія, имѣющія цѣлью измѣненія или добавленія въ конституцію или истолковывать какое-либо изъ ея постановленій, могутъ быть представлены какъ княземъ скупщинѣ, такъ и скупщиной князю. Для того, чтобы скупщиной могло быть сдѣлано постановленіе по этому предмету, необходимо, чтобы двѣ трети присутствующихъ членовъ подали голосъ въ пользу предложенія и чтобы двѣ обыкновенныя послѣдовательныя скупщины высказались въ одномъ и томъ же смыслѣ.

По выполненіи всѣхъ вышеизложенныхъ условій созывается Великая Народная Скупщина для окончательнаго разрѣшенія вопроса о томъ, слѣдуетъ ли ввести предложенныя измѣненія или дополненія въ конституцію и если слѣдуетъ, то какимъ образомъ, или о томъ, какое толкованіе должно быть дано спорному пункту. Это рѣшеніе Великой Народной Скупщины получаетъ обязательную силу по утвержденію его княземъ.

Извѣстно, что король Миланъ передъ отреченіемъ отъ престола подвергнулъ пересмотру сербскій статутъ.

Въ 1882 г. княжество было преобразовано въ королевство, и король стремился упрочить тронъ, который онъ собирался уступить своему еще несовершеннолѣтнему сыну. Новая конституція была обнародована 22 декабря 1888 г. Къ приведеннымъ выше постановленіямъ, получившимъ нѣсколько болѣе точную формулировку, было присоединено усложненіе процедуры пересмотра для тѣхъ случаевъ, когда скупщина пожелаетъ воспользоваться своимъ правомъ иниціативы. Соотвѣтствующая статья получила слѣдующую редакцію:

§ 201. «Предложенія, имѣющія цѣлью внести измѣненія или добавленія въ конституцію или истолковать какое-либо изъ ея постановленій, могутъ быть сдѣланы королемъ или народной скупщиной. Предложеніе такого рода должно точно обозначить всѣ пункты конституціи, къ которымъ должны быть внесены предполагаемыя поправки, добавленія и истолкованія.

«Если предложеніе внесено королемъ, оно сообщается двумъ скупщинамъ, избраннымъ двумя послѣдовательными выборами; затѣмъ скупщина распускается и созывается Великая Народная Скупщина не позднѣе какъ въ теченіе четырехъ мѣсяцевъ.

«Если же, наоборотъ, предложеніе подобнаго рода исходитъ отъ скупщины, оно должно быть вотировано скупщиной три раза съ пятидневнымъ перерывомъ между каждыми двумя послѣдовательными голосованіями.

«Чтобы сдѣлать постановленія по поводу подобнаго предложенія, необходимо, чтобы по крайней мѣрѣ три четверти установленнаго конституціей числа депутатовъ присутствовали въ засѣданіи, при чемъ предложеніе считается принятымъ, если за него подадутъ голоса по крайней мѣрѣ двѣ трети присутствующихъ депутатовъ.

«Если предложеніе принято такимъ образомъ двумя скупщинами, избранными двумя послѣдовательными выборами, то скупщина распускается и созывается Великая Народная Скупщина не позднѣе какъ въ четырехмѣсячный срокъ, считая со дня одобренія предложенія.

«Въ каждомъ изъ обоихъ случаевъ Великая Народная Скупщина можетъ дѣлать постановленія только относительно поправокъ и дополненій къ конституціи и истолкованія ея, заключающихся въ предложеніи, въ силу котораго названная скупщина созвана.

«Рѣшенія Великой Народной Скупщины получаютъ обязательную силу по утвержденіи ихъ королемъ».

Статья 130 устанавливаетъ, что для Великой скупщины должно быть избрано вдвое больше депутатовъ, чѣмъ для обыкновенной скупщины.

Конституція 1869 г. сохранила четвертную пропорцію, установленную въ 1861 г. Эта конституція требовала, чтобы всѣ депутаты Великаго національнаго собранія были избираемы народомъ въ виду того, что въ обыкновенное собраніе четверть депутатовъ назначалась государемъ. Такъ какъ это послѣднее постановленіе исчезло изъ конституціи 1888 г., то уже не было необходимости подчеркивать исключительное право народа избирать членовъ великаго собранія. За-то виду того, что назначеніе депутатовъ монархомъ было замѣнено обязательствомъ для каждаго округа посылать въ парламентъ по крайней мѣрѣ двухъ лицъ, окончившихъ университетъ (ст. 100), то въ статьѣ 130 было указано, что это постановленіе не примѣняется къ выборамъ въ Великую скупщину.

Конституція 1888 г. ввела для выборовъ въ собраніе пропагандированную Стюартомъ Миллемъ систему пропорціональнаго голосованія, имѣющую цѣлью обезпечить представительство меньшинства. Это составляетъ предметъ статей 89—94 [1]). Въ предвидѣніи возможности неуспѣха этой системы въ новый статутъ была внесена статья 202, дающая возможность исправить дѣло безъ особыхъ затрудненій.

Ст. 202. «Въ видѣ исключенія статьи 89, 90, 91, 92, 93 и 94 настоящей конституціи по прошествіи шести лѣтъ могутъ быть предметомъ конституціоннаго пересмотра, на основаніи предложенія, принятаго скупщиной при обыкновенныхъ условіяхъ».

Условія, при которыхъ былъ сдѣланъ этотъ опытъ, не даютъ большой надежды на долговременное существованіе представительства меньшинства въ сербскомъ государствѣ, и притомъ по причинамъ, не зависящимъ отъ большихъ или меньшихъ преимуществъ, которыя система представляетъ сама по себѣ. Въ самомъ дѣлѣ, очевидно, что въ собраніи, избранномъ согласно этой системѣ, условія поставленныя для осуществленія инициативы скупщины въ дѣлѣ пересмотра конституціи, почти неосуществимы, и, если страна когда-нибудь пожелаетъ воспользоваться своимъ правомъ въ этомъ отношеніи въ легальныхъ формахъ, придется начать съ пересмотра статей, препятствующихъ образованію сильнаго и устойчиваго большинства въ средѣ народнаго представительства.

Правда, есть другой путь, болѣе короткій, испробованный во всѣхъ странахъ, гдѣ составители конституціи имѣли неосторожность нагромоздить слишкомъ много препятствій на пути, начерченномъ закономъ. Можно опасаться, что рано или поздно сербы вступятъ на этотъ путь. Въ 1869 г. Великая

---

[1]) Избирательный законъ 25 марта 1890 г. въ 154-хъ статьяхъ опредѣляетъ производство выборовъ необычайнымъ богатствомъ подробностей.

скупщина, созванная для обсужденія проекта представленнаго регентствомъ, учрежденнымъ послѣ убійства Михаила Обреновича, начала съ того, что въ силу высшей власти, полученной отъ націи, устранила недавній законъ, запрещавшій устанавливать конституцію во время малолѣтства князя [1]). Въ 1888 г. король Миланъ полагалъ, что обстоятельства даютъ ему право отрѣшиться отъ всѣхъ правилъ, предписанныхъ для пересмотра конституціей 1869 г. Новый проектъ былъ выработанъ комиссіей изъ семидесяти пользующихся извѣстностью въ странѣ лицъ, назначенныхъ правительствомъ, и представленъ цѣликомъ Великой скупщинѣ съ тѣмъ, чтобы быть принятымъ или отвергнутымъ безъ измѣненій.

Бывшій министръ, государственный совѣтникъ Павловичъ разсказываетъ объ этой ускоренной процедурѣ въ слѣдующихъ выраженіяхъ.

«Комиссія подъ предсѣдательствомъ короля работала въ продолженіе двухъ мѣсяцевъ. Въ общемъ всѣ вопросы были рѣшены и всѣ затрудненія устранены. Когда былъ достигнутъ этотъ результатъ благодаря сотрудничеству всѣхъ политическихъ партій, представленныхъ наиболѣе компетентными и уважаемыми своими членами, королю Милану пришла оригинальная и практическая мысль. Чтобы избѣжать новыхъ споровъ по тѣмъ же вопросамъ въ средѣ Великаго національнаго собранія, онъ поручилъ правительству представить новый проектъ конституціи на разсмотрѣніе собранія въ цѣломъ и нераздѣльномъ видѣ, т. е. такъ, чтобы собраніе или приняло его безъ измѣненій, или отвергло его цѣликомъ.

«Разъ это рѣшеніе было принято, король остался твердымъ и непоколебимымъ до конца. Всѣ попытки склонить его къ измѣненію нѣкоторыхъ постановленій остались безуспѣшными.

«Комиссія, избранная Великимъ національнымъ собраніемъ для разсмотрѣнія новаго проекта, представила замѣчательный докладъ, который въ изложеніи мотивовъ ясно обнаруживалъ преимущества новой конституціи передъ конституціей 1869 года. Комиссія представила проектъ собранію съ положительнымъ заключеніемъ и рекомендовала принять его цѣликомъ и безъ измѣненій. Въ виду всего предшествовавшаго обсужденія не могли быть продолжительными. Вотъ результатъ голосованія: 498 депутатовъ высказались за проектъ, 75—противъ, трое воздержались отъ голосованія и 15 отсутствовали.

«На другой день, 22 декабря, король Миланъ, закрывая сессію, произнесъ

---

[1]) *Ubicini*, Constitution de la principauté de Serbie, стр. 74, сл.

весьма патріотическую рѣчь, подписалъ новую конституцію и вручилъ ее президенту Великаго національнаго собранія»[1]).

Если кто-нибудь изъ членовъ правительства и ощущалъ въ своей совѣсти сомнѣнія относительно конституціонности такого образа дѣйствій, сомнѣнія эти были успокоены ссылкой на то, что статья 131 существующаго статута должна примѣняться къ частичнымъ пересмотрамъ, а не къ общему пересмотру, о которомъ здѣсь шла рѣчь. Ничто въ текстѣ этой статьи не оправдываетъ такой аргументаціи, и если она все-таки была примѣнена, то не предвидѣлась ли при этомъ возможность воспроизвести ее въ будущемъ и по отношенію къ 201 статьѣ, которою надѣялись обезпечить прочность новаго статута? Постановленія этой статьи относительно инціативы собранія представляютъ единственный въ Европѣ примѣръ усложненія порядка пересмотра, однажды установленнаго въ конституціи страны. Въ этомъ отношеніи она стоитъ въ противорѣчіи съ общимъ ходомъ современнаго конституціоннаго развитія. При такихъ условіяхъ и въ виду подобныхъ прецедендовъ можетъ случиться,—и притомъ, быть-можетъ, къ выгодѣ для представительства меньшинства,—что ссылка на августѣйшій примѣръ послужитъ когда-нибудь основаніемъ для того, чтобы перешагнуть черезъ ограниченія, установленныя 201 статьей [2]).

Берлинскій трактатъ въ 4 статьѣ предусматривалъ введеніе въ болгарскомъ княжествѣ конституціи. Она была выработана Тырновскимъ собраніемъ въ апрѣлѣ 1879 г. По примѣру сербской конституціи, этотъ статутъ устанавливаетъ два вида народныхъ собраній: обыкновенное и великое собраніе. Оба имѣютъ одинаковый составъ и устройство, съ тѣмъ единственнымъ различіемъ, что для великаго собранія требуется двойное число депутатовъ. Это собраніе осуществляетъ учредительная власть по почину князя и обыкновеннаго народнаго собранія.

Ст. 167. «Предложенія, имѣющія цѣлью измѣненіе или пересмотръ конституціи, разсматриваются въ томъ же порядкѣ, какъ и проекты обыкновенныхъ законовъ.

Ст. 168. «Для того, чтобы предложеніе о пересмотрѣ было принято, оно должно получить большинство болѣе двухъ третей членовъ собранія.

---

[1]) Annuaire de la législation étrangère, издаваемый Обществомъ сравнительнаго законодательства. Парижъ, 1889 г., стр. 837 s.

[2]) Въ 1894 году король Александръ собственною властью отмѣнилъ конституцію 1888 года и замѣнилъ ее новой, менѣе демократической. Въ 1903 году, послѣ убійства Александра и избранія королемъ Петра Карагеоргіевича, конституція 1888 г. была возстановлена.

Примѣч. редактора.

Ст. 169. «Послѣ этого такое предложеніе поступаетъ на разсмотрѣніе великаго собранія, созданнаго для этой цѣли; большинство двухъ третей одинаково необходимо и здѣсь для его принятія».

Въ царствованіе Александра Баттенбергскаго дѣйствіе конституціи было пріостановлено. Въ 1881 г. князю были предоставлены чрезвычайныя полномочія для произведенія реформъ, которыя должны были быть представлены на утвержденіе великаго собранія. Присоединеніе восточной Румеліи, война съ Сербіей и, наконецъ вынужденное отреченіе отъ престола побѣдителя при Сливницѣ помѣшали ему дать движеніе предполагаемому пересмотру. Со времени восшествія на престолъ князя Фердинанда статутъ 1879 года снова вступилъ въ дѣйствіе. Но извѣстно, что болгарскій вопросъ, который есть также и конституціонный вопросъ, не получилъ еще своего разрѣшенія.

Выводы.

Если признать существованіе учредительной власти и поставить вопросъ, какимъ образомъ она осуществляется въ различныхъ странахъ, съ законодательствомъ которыхъ мы здѣсь познакомились, то нетрудно установить слѣдующія общія начала.

Въ нѣмецкой группѣ проявляются два ярко выраженныхъ теченія. Одно, болѣе старое вытекающее изъ идеи, что конституція есть договоръ между государемъ и представительствомъ страны, видитъ въ пересмотрѣ конституціи возобновленія этого договора. Пересмотръ является, такимъ образомъ, результатомъ торжественнаго соглашенія между сторонами. Право иниціативы, присвоявшееся сначала одному государю, довольно рано было признано также за парламентомъ. Что касается до окончательнаго рѣшенія, то опасеніе, что представительство слишкомъ легко будетъ поддаваться тѣмъ средствамъ воздѣйствія, которыми можетъ располагать корона, заставило прибѣгнуть къ особымъ гарантіямъ: повышеннымъ требованіямъ относительно наличности депутатовъ, чрезвычайному большинству, многократнымъ обсужденіямъ. Другое теченіе начинается ко времени изданія жалованной грамоты Фридриха-Вильгельма IV въ 1848 году. Это—прусское направленіе, порожденное желаніемъ облегчить процессъ пересмотра въ національномъ представительномъ учрежденіи, которое, согласно обѣщанію монарха, должно было участвовать въ выработкѣ конституціи и первое собраніе котораго было

распущено прежде, чѣмъ оно закончило свою работу. Эта цѣль была достигнута почти полнымъ отождествленіемъ конституціоннаго закона съ обыкновеннымъ закономъ. Эта система раздѣлила судьбу Пруссіи. Она распространилась такъ же, какъ и монархія Гогенцоллерновъ, и является теперь системой Германской имперіи.

Въ конституціяхъ второй группы, въ которую входятъ скандинавскія государства и монархіи латинской Европы, господствуетъ одинъ великій принципъ: должно быть спрошено мнѣніе народа. Обращеніе къ странѣ производится путемъ распущенія парламента и избранія или новаго законодательнаго учрежденія или спеціальнаго собранія, какъ въ Сербіи, Греціи и Болгаріи. Рѣшеніе по предложеніямъ о пересмотрѣ принадлежитъ лишь представительству, только что обновленному народнымъ голосованіемъ. Для того, чтобы у кандидатовъ могли быть затребованы объясненія относительно поправокъ, предположенныхъ ко внесенію въ основной законъ, и чтобы избиратели могли высказаться вполнѣ сознательно по этому предмету, поправки должны быть точно опредѣлены законодательнымъ актомъ, который объявляетъ объ ихъ необходимости. Это положеніе представляетъ собой правило, не допускающее исключеній, и мотивы, обусловливающіе его, ясно видны изъ текста первой голландской конституціи, которая послужила въ этомъ отношеніи образцомъ для всѣхъ другихъ [1]).

Что касается монарха, то обыкновенно предусматривается его участіе, или въ предложеніи о пересмотрѣ, или въ окончательномъ рѣшеніи, или наконецъ, въ томъ и другомъ. Единственное исключеніе представляютъ конституціи греческая и норвежская, если истолковывать послѣднюю согласно точкѣ зрѣнія стортинга. Но какъ въ томъ, такъ и въ другомъ случаѣ компетенція собраній, предлагающихъ и рѣшающихъ пересмотръ, ограничена измѣненіями не касающимися основныхъ положеній конституціоннаго акта.

Въ настоящее время еще требуется чрезвычайное большинство въ парламентахъ для голосованія по вопросу о пересмотрѣ. Однако, оставляя въ сторонѣ сербскую конституцію, можно установить въ этомъ отношеніи въ актахъ самаго послѣдняго времени стремленіе къ постепенному упрощенію условій подобнаго рода. Обновленіе собранія, призываемаго для окончательнаго рѣшенія вопроса, представляетъ собою дѣйствительно достаточную гарантію противъ увлеченій и необдуманныхъ голосованій.

Европейскія либеральныя монархіи, принявшія до извѣстной степени послѣдствія революціи, признали тотъ принципъ, что конституція есть самое

---

[1]) Ст. 229 и 230; см. выше, стр. 46.

высшее выраженіе народной воли. Онѣ приходятъ къ тому, что мало-помалу освобождаютъ учредительную работу отъ тѣхъ преградъ, которыя считались необходимыми для нея въ первое время послѣ ея зарожденія. Однако большая часть воздерживается,—и съ полнымъ основаніемъ,—отъ умаляющаго значенія конституціоннаго закона уподобленія его обыкновенному закону.